

ELAINE DUPAS

**A acolhida humanitária como instrumento estatal de reconhecimento do
imigrante como sujeito de direitos**

Tese de Doutorado

Orientadora:

Professora Doutora Luciani Coimbra de Carvalho

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2020

ELAINE DUPAS

A acolhida humanitária como instrumento estatal de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação da Professora Doutora Luciani Coimbra de Carvalho.

Versão corrigida. A versão original encontra-se disponível na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2020

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

DUPAS, Elaine

Acolhida humanitária como instrumento estatal de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos; DUPAS, Elaine; orientadora Luciani Coimbra de Carvalho - São Paulo, 2020.

181 f.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Acolhida humanitária. 2. Direitos humanos fundamentais. 3. Imigrante. 4. Lei de Migração. 5. Teoria do reconhecimento. I. Carvalho, Luciani Coimbra de, orient. II. Título.

Folha de Aprovação

DUPAS, Elaine. *A acolhida humanitária como instrumento estatal de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos*. 181 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Julgamento: _____

*Para minha amada Amélie Dupas Sarto, que me faz lembrar diariamente
que não tenho ossos de vidro e posso suportar os baques da vida.
Para Maria Esther Paixão Santiago, que é ensinamento sobre a estranha mania
de ter fé na vida.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FADUSP por propiciar o Doutorado Interinstitucional, bem como a todo o corpo docente e técnicos responsáveis pela realização do DINTER com o intuito de estender suas atividades e colaborar com a titulação do corpo docente de outras instituições de ensino, possibilitando a participação da UFMS.

Agradeço à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, que concorreu ao edital da Faculdade de Direito da USP e assim permitiu a realização do Doutorado Interinstitucional USP/UFMS. Estendo os agradecimentos ao apoio da Reitoria e das Pró-Reitorias da UFMS, que deram todo o suporte necessário para a realização do Doutorado Interinstitucional. Agradeço ao magnífico Reitor, Prof. Dr. Marcelo Augusto Santos Turine, pelo esforço em concretizar o doutorado entre as Universidades, promovendo o desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul por meio da formação de 25 doutores em Direito do Estado. Agradeço à Profa. Dra. Ynes da Silva Félix, diretora da Faculdade de Direito – FADIR/UFMS, por apoiar incondicionalmente a realização do DINTER. Agradeço o comprometimento e o trabalho incansável da Profa. Dra. Livia Gaigher Bósio Campello para que fosse possível a realização desse Doutorado.

Agradeço a todo corpo docente e técnico da FADIR/UFMS, que trabalhou, e trabalha, para a realização do DINTER USP/UFMS.

Agradeço a minha orientadora, Profa. Dra. Luciani Coimbra de Carvalho, pela condução desta pesquisa desde o projeto até a finalização. Obrigada por orientar e auxiliar para além da pesquisa acadêmica e por sempre estar disponível e disposta a ajudar. Agradeço os conselhos e as injeções de ânimo nos momentos em que pensei em titubear. Obrigada por sempre estar presente e apoiar as decisões que precisei tomar durante o caminho. É uma honra e uma satisfação ser orientada por alguém que admiro pessoal e profissionalmente. Muito obrigada por tudo!

Agradeço a minha família, que sempre foi a base sólida para que eu pudesse percorrer todos os caminhos para chegar até aqui. Sem o apoio de vocês, nada seria possível. O amor diário foi essencial para a conclusão dessa etapa. Entre o silêncio solitário da escrita e o barulho do afeto, eu escolhi o tumulto do amor! Saúdo a minha sobrinha Amélie, que foi gerada e nasceu junto com essa tese.

Agradeço aos membros que aceitaram prontamente o convite para compor a banca examinadora: Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva, Prof. Dr. Alex Dias de Jesus, Profa.

Dra. Ynes da Silva Félix, Profa. Dra. Elisaide Trevisam e Dra. Natália Pompeu. É uma satisfação poder contar com a contribuição dos senhores.

Agradeço de maneira especial a Prof. Dra. Elisaide Trevisam, que sempre está disposta em auxiliar o corpo docente e discente da UFMS na realização do DINTER.

Agradeço ao Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva pelo sempre pronto auxílio e ensinamentos desde a realização da pesquisa no mestrado em Fronteiras de Direitos Humanos na Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.

Agradeço ao Prof. Dr. Alex Dias de Jesus que muito me ensinou sobre a seriedade e dedicação com a pesquisa acadêmica, bem como por todos os dias de companhia, embora distante.

Agradeço aos 24 colegas que compuseram a turma de doutorado. Agradeço especialmente ao quinteto que iluminou essa trajetória: Ângela Jank Calixto, Gustavo Santiago Torrecilha Cancio, Marianny Alves, Wellington Oliveira de Souza dos Anjos Costa e Jodascil Gonçalves Lopes, vocês são os melhores amigos que uma doutoranda pode ter e sabem a importância que têm em minha vida!

Agradeço o apoio diário e incondicional dos amigos Olivar Augusto Roberti Coneglian, Jardel Pauber Matos e Silva, Ludmila de Paula Castro Silva, Lúcio Flávio Joichi Sunakozawa, Carlos Eduardo Pereira Furlani e Aurélio Tomaz da Silva Briltes. Obrigada por torcerem pelo meu sucesso e por me falarem isso sempre! Agradeço a oportunidade de dividir a experiência do Doutorado com todos: Fernando Moreira Freitas da Silva, Paulo Cezar dos Passos, Michel Ernesto Flumian, Luciane Grégio Soares Linjardi, Eliotério Fachin Dias, Caio Dalbert Cunha de Avelar, Raquel Domingues do Amaral, Paulo César Nur Silva, Carlos Eduardo Malinowski, Rogério Turella, Aldo Aranha de Castro, Ney Veras e Patrícia Martinez.

Agradeço aos amigos! Afinal, “os meus amigos eu escolho, são sócios da alegria que eu gosto de levar”! Agradeço ao amigo Tiago Resende Botelho, que ultrapassa os conceitos de amizade e enriquece meus dias com sua presença fraternal. Agradeço à amiga Jéssica Machado Gonçalves, que todos os dias tem uma palavra de afeto e incentivo. Agradeço ao amigo Leonardo Chaves de Carvalho, que há mais de uma década me acompanha nessa aventura que é a vida. Agradeço ao amigo Antônio Leonardo Amorim, que está sempre disposto a ajudar. Agradeço ao amigo Rafael Toquetão, que mesmo distante é presença constante. Agradeço ao amigo Begèt de Lucena por sempre amenizar o caminho com sua presença doce. Agradeço aos amigos “corumbaenses” Adalberto Fernandes Sá Junior, Sílvia Gabriele Correa Tavares e Tássio Túlio Braz Bezerra e Priscila Tinelli

Pinheiro, que, embora recentes em minha vida, deram o apoio característico de grandes amizades.

Agradeço à amada amiga Cenise Monte Vicente e ao querido amigo Willians Valentini, que foram abrigo e extensão da minha família nesses dois anos de doutoramento. Agradeço ao adorável Flávio Pachalski pelas conversas no café da manhã que sempre colaboravam para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço ao Oséias Freitas de Oliveira Júnior, que compreendeu as ausências frequentes durante este último ano e sempre se mostrou presente, mesmo sem a necessidade das palavras, para tudo de que eu precisasse.

Agradeço a todos os que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização desta pesquisa e que não tentarei nomear individualmente para não correr o risco do esquecimento.

Ter direitos nos capacita a “manter-nos como homens”, a olhar os outros nos olhos e nos sentir, de uma maneira fundamental, iguais a qualquer um. Considerar-se portador de direitos não é ter orgulho indevido, mas justificado, é ter aquele autorrespeito mínimo, necessário para ser digno do amor e da estima dos outros.

(JOEL FEINBERG, 1980, p. 151 *apud* HONNETH, 2003, p. 196.)

RESUMO

O visto humanitário foi criado pela Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, como solução pontual para o crescente fluxo de haitianos vindos para o Brasil devido, principalmente, ao terremoto ocorrido em 2010, e que entravam pelas cidades fronteiriças no norte do país. Trata-se de visto que, diante da situação de o fluxo migratório haitiano não ser amparado por nenhuma modalidade contida no Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815, de 19.08.1980), bem como por não se enquadrar na conceituação de refúgio do Estatuto dos Refugiados (Lei n. 9.474, de 22.07.1997), fundamentou-se na previsão de atribuição do Conselho Nacional de Imigração – CNIg, que é competente para dirimir dúvidas e solucionar casos omissos, e na Resolução Normativa n. 8, de 19 de dezembro de 2006, do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE em conjunto com o CNIg, que previa que os casos apresentados ao Comitê em razão da acolhida humanitária seriam encaminhados para o Conselho. Tratava-se de visto legalmente precário, visto que havia sido incluído no ordenamento jurídico por instrumento normativo secundário e que não possuía a força da inovação, gerando uma sensação de insegurança jurídica. Todavia, com a edição da Lei de Migração (Lei n. 13.445, de 24.04.2017), tal situação se resolveu em termos de segurança jurídica ao estabelecer o visto e, também, por romper com o histórico de legislações norteadas pelos princípios da segurança nacional e do utilitarismo econômico, ao revogar o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80) e ao apresentar outra principiologia, mais próxima do arcabouço jurídico de Direitos Humanos. A partir desse novo cenário jurídico, a presente pesquisa analisa se a acolhida humanitária poderia ser considerada instrumento estatal de efetivação do reconhecimento dos migrantes como sujeitos de direitos nas esferas do direito e da eticidade, tendo como marco teórico a teoria de Axel Honneth, segundo a qual o reconhecimento necessita de padrões normativos para se efetivar que perpassam pelas esferas do amor, do direito e da eticidade. A pesquisa será qualitativa com método dedutivo. No tocante aos objetivos, tem caráter exploratório, descritivo e bibliográfico. Quanto aos meios, far-se-á por levantamento bibliográfico e documental, com análise da legislação pertinente. Apresenta como conclusão que a acolhida humanitária é um instrumento estatal que possibilita o reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos nas esferas do direito e da estima social, porque permite a concretização do espírito da Lei de Migração.

Palavras-chave: Acolhida humanitária. Direitos humanos fundamentais. Imigrante. Lei de Migração. Teoria do reconhecimento.

ABSTRACT

The humanitarian visa was created by Normative Resolution No. 97, of January 12, 2012, as a point solution to the growing flow of Haitians coming to Brazil, mainly due to the earthquake that occurred in 2010, and that entered the border cities in the north of the country. It is a visa that, given the situation of the Haitian migratory flow is not supported by any modality contained in the Foreigners' Statute (Law No. 6,815 of 19.08.1980), as well as because it does not fit into the concept of refuge of the Statute of Refugees (Law No. 9,474 of 7.22.1997), was based on the prevision for attribution of the National Immigration Council - CNIg, which is competent to settle doubts and resolves omitted cases, and Normative Resolution No. 8, of December 19, 2006, of the National Committee for Refugees - CONARE together with the CNIg, which predicted that the cases presented to the Committee due to humanitarian admission would be forwarded to the Council. It was a legally precarious visa, since it had been included in the legal system by a secondary normative instrument and did not have the strength of innovation, generating a feeling of legal uncertainty. However, with the enactment of the Migration Law (Law No. 13,445, of 4.24.2017), this situation was resolved in terms of legal certainty when establishing the visa and, also, by breaking with the history of legislation guided by the principles of national security and economic utilitarianism, by revoking the Foreigner Statute (Law No. 6,815/80) and by presenting another principles, closer to the human rights legal framework. Based on this new legal scenario, the present research seeks to analyze if whether humanitarian admission could be considered a state instrument for effecting the recognition of migrants as subjects of rights in the spheres of law and ethics, having Axel Honneth's theory as a theoretical framework, according to which recognition needs normative standards in order to be effective, which span the spheres of love, law and ethics. The research will be qualitative with a deductive method. Regarding the objectives, it has an exploratory, descriptive and bibliographic character. As for the means, it will be done by bibliographic and documentary survey, with analysis of the pertinent legislation. It concludes that a humanitarian admission is a state instrument that allows the recognition of an immigrant as a subject of rights in the spheres of law and social esteem, because it allows the achievement of the spirit of the Migration Law.

keywords: Humanitarian admission. Fundamental human rights. Immigrant. Migration Law. Recognition theory.

RIASSUNTO

Il visto umanitario è stato creato dalla Risoluzione Normativa n. 97, del 12 gennaio 2012, come soluzione puntuale al crescente flusso di haitiani che arrivano in Brasile a causa, principalmente, del terremoto che si è verificato nel 2010 e che è entrato nelle città di confine nel nord del Paese. Si tratta del visto il quale, data la situazione in cui il flusso migratorio haitiano non è supportato da alcuna modalità contenuta nello Statuto dello Straniero (Legge 6.815, del 19/08/1980), oltre a non essere inclusa nel concetto di rifugio dello Statuto dei Rifugiati (Legge n. 9.474, datata 22/07/1997), si è basato sulla previsione dell'attribuzione del Consiglio Nazionale sull'Immigrazione – CNIg, che è competente a risolvere i dubbi e risolvere i casi omessi, e la Risoluzione Normativa n. 8, del 19 dicembre 2006, del Comitato Nazionale per i Rifugiati – CONARE insieme al CNIg, il quale prevedeva che i casi presentati al Comitato a causa dell'accoglienza umanitaria sarebbero stati trasmessi al Consiglio. Si trattava di un visto giuridicamente precario, poiché era stato incluso nell'ordinamento giuridico da uno strumento normativo secondario e non aveva la forza dell'innovazione, generando una sensazione di insicurezza giuridica. Tuttavia, con l'emanazione della Legge sulla Migrazione (Legge n. 13.445 del 24 aprile 2017), questa situazione si è risolta in termini di sicurezza giuridica al momento dell'istituzione del visto e anche, per aver rotto con la storia delle legislazioni guidate dai principi di sicurezza nazionale ed utilitarismo economico, revocando lo Statuto dello Straniero (Legge 6.815/80) e presentando un altro principio, più vicino al quadro giuridico sui Diritti Umani. Partendo da questo nuovo scenario giuridico, la presente ricerca cerca di analizzare se l'accoglienza umanitaria possa essere considerata uno strumento statale per attuare il riconoscimento dei migranti come soggetti di diritti nelle sfere della legge e dell'etica, avendo come quadro teorico la teoria di Axel Honneth, secondo la quale il riconoscimento per prendere effetto ha bisogno di standard normativi che attraversano le sfere dell'amore, della legge e dell'etica. La ricerca sarà qualitativa con un metodo deduttivo. Per quanto riguarda gli obiettivi, ha un carattere esplorativo, descrittivo e bibliografico. Per quanto riguarda i mezzi, sarà effettuato mediante sondaggio bibliografico e documentario, con l'analisi della legislazione pertinente. Presenta come conclusione che l'accoglienza umanitaria è uno strumento statale che permette il riconoscimento dell'immigrato come soggetto di diritti nelle sfere della legge e della stima sociale, poiché consente la realizzazione dello spirito della Legge sulla Migrazione.

Parole chiave: Accoglienza umanitaria. Diritti umani fondamentali. Immigrato. Legge sulla Migrazione. Teoria del riconoscimento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1 LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA: histórico e características	29
1.1 Estatuto do Estrangeiro: princípio da segurança nacional e utilitarismo econômico	32
1.2 Lei de Migração	37
1.2.1 Principiologia e avanços legislativos	39
1.3 Fluxos migratórios: diferentes percepções para realidades distintas	51
1.3.1 Categorias de migração: imigração x refúgio	55
1.4 Tipos de visto: Lei de Migração.....	62
2 ACOLHIDA HUMANITÁRIA	73
2.1 Visto humanitário: o histórico da migração haitiana e a necessidade de proteção complementar no Brasil	74
2.2 Síria e Venezuela.....	93
2.2.1 Síria	93
2.2.2 Venezuela.....	97
3 DIREITO AO RECONHECIMENTO	105
3.1 Revisitando Hegel: intersubjetividade e reconhecimento	108
3.2 Teoria do reconhecimento de Axel Honneth: a gramática moral dos conflitos sociais	116
3.2.1 O amor: relações genuínas de afeto e autoconfiança	118
3.2.2 Reconhecimento e autorrespeito: para além do formalismo jurídico	121
3.2.3 Eticidade: o reconhecimento e a estima social	125
Privação de direitos e o desrespeito social.....	127
Princípios constitucionais norteadores de uma sociedade solidária: dignidade da pessoa e solidariedade.....	130
3.5 A acolhida humanitária como instrumento estatal de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos	139
3.5.1 Pressupostos para a utilização da teoria do reconhecimento de Axel Honneth	144
3.5.2 Esfera jurídica e esfera da estima social: a efetivação do reconhecimento por meio da acolhida humanitária.....	147
CONCLUSÃO	155

REFERÊNCIAS.....161

INTRODUÇÃO

As pesquisas sobre migração e imigrantes no Brasil estão, em sua maioria, relacionadas ao momento de entrada do imigrante, à regularização da situação migratória, às políticas públicas locais que visam à integração de imigrantes nas sociedades receptoras, bem como a variados temas que envolvam o imigrante na sociedade, por exemplo: o trabalho a educação, a saúde pública, além de diversas perspectivas possíveis de serem relacionadas com os fluxos migratórios, uma vez que esse fenômeno é um fato social completo¹.

Apresenta-se a proposta de analisar o visto humanitário, que foi a solução jurídica encontrada pelo Brasil em 2012, com fundamento no Decreto regulamentador n. 840, de 22 de junho de 1993, que previa a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração – CNIg, criado pelo Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, e que tem entre suas atribuições a função de dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos. A discussão sobre a acolhida humanitária começou a ganhar força a partir de 2010 devido ao terremoto ocorrido no Haiti, que devastou a região metropolitana, ocasionando a entrada maciça de haitianos nas fronteiras brasileiras.

Ocorre que tal visto foi criado por meio da Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, expedida pelo CNIg a pedido do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, com fundamento na Resolução conjunta entre o CONARE e o CNIg, RN n. 8, de 19 de dezembro de 2006, que previa que casos especiais apresentados ao CONARE em razão de acolhida humanitária, poderiam ser encaminhados para o CNIg.

Logo, por tratar-se de um novo fluxo migratório sem previsão legal no Estatuto do Estrangeiro e no Estatuto dos Refugiados, Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, a solução foi a criação do visto por motivos de acolhida humanitária, que ficou conhecido como “visto humanitário”.

Porém, a solução encontrada foi pontual e improvisada, ou seja, diante da falta de previsão legal para permitir a entrada e a permanência dos haitianos, o CNIg, por meio de resolução, criou a possibilidade de regularizar a situação, que se mostrava cada vez mais caótica nas fronteiras brasileiras. Embora frágil juridicamente, por ser regulamentado por

¹ Para Abdelmalek Sayad (1998), o itinerário percorrido pelo imigrante constrói uma história e uma trajetória que podem ser analisadas por diversas perspectivas interdisciplinares, e somente com a junção das diversas áreas dos saberes é que é possível compreender o fenômeno migratório. O conceito de fato social completo, de acordo com Durkheim (2007), associado com Sayad, atribui à migração as características de generalidade, exterioridade e coercitividade que produzem comportamentos e impõem valores morais, normativos e doutrinários.

meio de resolução, que causa insegurança jurídica, o visto humanitário demonstrou ser uma “boa prática”, de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, para solucionar a situação da migração dos haitianos após o terremoto.

Posteriormente, outras nacionalidades – sírios e venezuelanos – também foram amparadas juridicamente com motivação no instituto da acolhida humanitária, embora por meio de procedimentos distintos. É o caso dos sírios que foram reconhecidos como refugiados pelo CONARE por meio de procedimento em regime de urgência – *fast-track*.

Em 2017, a nova Lei de Migração, Lei n. 13.445, de 24 de maio, trouxe a inédita previsão de concessão de visto temporário por motivo de acolhida humanitária em seu art. 14, I, c:

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I – o visto temporário tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) **acolhida humanitária**;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar;
- j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado; (grifos nossos).

O Decreto regulamentador n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, em seu art. 34, § 1º, dispõe que as condições para tal modalidade ficam a critério dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho. Dessa forma, tal regulamentação tem sido feita por meio de portarias interministeriais, conforme previsto no decreto, indicando avanço por ser com fundamento na Lei de Migração, e conferindo maior segurança jurídica por ser vinculado à lei, que tem como viés norteador a proteção do imigrante internacional. Embora seja inegável o avanço, a segurança jurídica é ainda frágil, uma vez que a regulamentação é feita por meio de portarias, deixando a questão à mercê de vontades políticas.

Frente a esse contexto, a presente pesquisa pretende analisar a acolhida humanitária sob a luz da teoria do reconhecimento com o objetivo de verificar a possibilidade do reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos, perspectiva inédita em legislação brasileira referente à temática. Destaca a utilização da teoria do reconhecimento de Axel Honneth (2003), que prevê três esferas de reconhecimento – amor, direito e eticidade

–, fundamentado, principalmente pela teoria de reconhecimento de Georg Wilhelm Friedrich Hegel, no campo da filosofia do direito, bem como pela teoria de George Herbert Mead, na área da psicologia social.

A mudança principiológica da Lei de Migração permitiu a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos pela esfera jurídica do reconhecimento, porém o reconhecimento não se concretiza na prática, na vida dos imigrantes, por meio apenas da mudança legislativa. Para o reconhecimento se concretizar na esfera do direito, é necessário que ele altere formal e materialmente a realidade, além de ser indispensável a esfera da eticidade ou estima social, de acordo com a teoria do reconhecimento de Honneth (2003). Portanto, a ação estatal é necessária para que haja estímulo à mudança na maneira como a sociedade reconhece essa categoria de imigrantes tão vulneráveis, por meio de alterações legislativas que extrapolem a letra da lei, atingindo a esfera material.

Portanto, o tema escolhido para a pesquisa de doutoramento decorre de investigação prévia realizada no mestrado² que concluiu que a concretização da lei depende do Estado em ação, na tentativa de garantir a ampliação os direitos dos imigrantes e de não perpetuar estigmas que minimizam a efetividade da legislação. Logo, é necessário, no caso exposto, ir além da previsão legal, alcançando a sua aplicação, para que assim perpassasse pela esfera do direito e da estima social.

Busca-se identificar se o visto temporário, com fundamento na acolhida humanitária, pode ser considerado instrumento eficaz para a proteção dos imigrantes mais vulneráveis, aqueles que não são amparados pelos tipos de vistos tradicionais, permitindo que alcancem o *status* de sujeitos de direitos, pelo fato de sua concessão alterar a esfera jurídica e da eticidade.

Todo tema que envolve migração é complexo e, na maioria das vezes, tratado como um fenômeno incontrolável, uma vez que não é possível haver total controle dos Estados, e que gera efeitos positivos e negativos, com custos e benefícios. Essa ponderação entre custos e benefícios é a equação que pode ser considerada uma definição da migração e dos imigrantes: é a soma do trabalho jurídico, por meio da concessão de direitos aos imigrantes; do trabalho político, por meio de acordos entre as nações para definição de forma de entrada, e nacionalmente pela previsão das condições de trabalho etc.; e ainda envolve o trabalho

² Mestrado realizado no período de 2016-2018 na Universidade Federal da Grande Dourados, Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos. Dissertação intitulada: Nova Lei de Migração: a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de Direitos Humanos no Brasil.

social, diante de ações diversas que visam à melhor adaptação da população imigrante, tanto governamentais como realizadas por entidades da sociedade civil (SAYAD, 1998).

Muitos dos estigmas referentes ao tema imigração são construídos com fundamento nessas percepções negativas que permeiam os debates públicos, políticos e acadêmicos ao perpetuarem a ideia de falta de controle dos Estados – por não ser possível monitorar toda a fronteira ou toda entrada, que pode se dar de maneira irregular – e por apontarem mais custos do que benefícios na equação supracitada da imigração, que visa sempre reduzir os custos e potencializar as vantagens do fenômeno migratório, minimizando assim a condição social desfavorável do imigrante.

Deste modo, a problemática da pesquisa pode ser resumida com a seguinte pergunta: O visto temporário, com previsão legal de acolhida humanitária, pode ser instrumento estatal para possibilitar o reconhecimento do imigrante de maneira efetiva?

Destaca-se que durante todo o presente trabalho acadêmico será utilizado o termo “imigrante” para designar “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”, nos termos da lei (BRASIL, 2017).

O objetivo geral desta pesquisa é analisar se o visto temporário, por motivo de acolhida humanitária, é instrumento de efetivação do imigrante como sujeito de direitos, por permitir seu reconhecimento tanto na esfera do direito quanto na esfera da eticidade.

Para responder a tal questão e alcançar o objetivo geral proposto, o presente trabalho tem como objetivos específicos: analisar a criação do visto humanitário e aplicar a teoria do reconhecimento de Axel Honneth a fim de verificar se há o reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos por meio da concessão do visto por motivo de acolhida humanitária.

Para tanto, será dividido em três capítulos. No primeiro será apresentada a evolução da legislação migratória brasileira para a compreensão do avanço da Lei de Migração, bem como a análise da mudança principiológica e das modalidades de vistos previstos.

O segundo capítulo abordará a criação do visto humanitário, como solução dada pelo Brasil para a entrada dos haitianos após o terremoto de 2010, e a evolução do uso do instituto da acolhida humanitária para proteção em outras situações além da que envolve os imigrantes vindos do Haiti, os casos dos sírios e dos venezuelanos.

No terceiro capítulo será feita a apresentação sobre o direito ao reconhecimento, tendo como principal marco teórico Axel Honneth, que desenvolveu a teoria do reconhecimento baseada em três esferas: do amor, do direito e da eticidade, chamada também de esfera da estima social ou solidariedade. Por fim, será feita a aplicação da teoria

do reconhecimento de Axel Honneth (2003) para analisar se o visto humanitário pode ser considerado instrumento jurídico estatal de efetivação do reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos. Será, portanto, desenvolvida a tese proposta, que visa analisar a acolhida humanitária como instrumento estatal de efetivação do reconhecimento dos imigrantes mais vulneráveis como sujeito de direitos, sob a perspectiva honnethiana.

O recorte geográfico é o Brasil, diante do objetivo de compreender a resposta dada pelo governo brasileiro às situações migratórias não amparadas pela legislação pátria.

O recorte temporal desta pesquisa compreende o período entre 2010 e 2020, devido à análise das legislações que criaram o visto humanitário até as últimas portarias interministeriais que regulamentam o visto temporário por motivo de acolhida humanitária.

Conforme exposto, na pesquisa interdisciplinar de mestrado foi analisada a nova Lei de Migração como instrumento normativo de possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos, baseando-se em Axel Honneth (2003) como marco teórico principal. Concluiu-se que a legislação, por si só, não altera a realidade: apenas confere *status* formal de sujeito de direitos, mas sem implicações práticas, sendo o decreto regulamentador um dos principais instrumentos normativos que possibilitam ou impedem tal reconhecimento, uma vez que por meio dele é possível a aplicação da lei. Em linhas gerais, o decreto foi visto como retrocesso legislativo por ser quase uma cópia do revogado Estatuto do Estrangeiro, que tem como norteadores os princípios da segurança nacional e do utilitarismo econômico, e por ser omissivo em vários pontos, bem como por delegar a regulamentação a outros órgãos, inclusive à Polícia Federal, que via de regra só deveria aplicar a legislação, e não legislar.

Logo, se o reconhecimento se dá pela esfera jurídica, e nesse caso constatou-se que o decreto regulamentador limitou tal reconhecimento, pergunta-se: qual a postura do Estado, convertida em ação, que permite o reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos? A resposta, por óbvio, deve conter o Estado em ação, bem como trazer a esfera jurídica do reconhecimento.

Destaca-se o fato de que durante a pesquisa realizada, concluída em fevereiro de 2018, a lei e o decreto regulamentador eram extremamente recentes, tornando impossível verificar o real impacto legislativo em relação ao reconhecimento, motivo pelo qual foi trabalhada a possibilidade, e não o reconhecimento como algo já efetivado. Em relação à acolhida humanitária, houve severa crítica em relação ao fato de o decreto regulamentador não dispor diretamente sobre as condições para a concessão, delegando a competência para

os Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho, em ato conjunto.

Diante das portarias interministeriais, expedidas ainda durante o ano de 2018, que regulamentaram a concessão de vistos humanitários, com fundamento na Lei de Migração e em seu decreto regulamentador, vislumbrou-se a possibilidade da concretização do reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos por meio da esfera jurídica, pois finalmente o Estado utilizou a legislação respeitando seu espírito, além de atuar diretamente no ponto de maior avanço legislativo: a acolhida humanitária. Ou seja, o problema apontado na dissertação passa a se dissolver diante de tais portarias, embora ainda com muitas limitações. Elas demonstram que há uma tentativa do Estado, mesmo que minimamente, devido aos interesses políticos, de tornar a Lei de Migração efetiva e eficiente, e a acolhida humanitária pode ser o instrumento utilizado para alcançar tal objetivo.

Portanto, justifica-se a pesquisa diante da recente legislação que alterou significativamente, no plano jurídico formal, a política migratória brasileira, permitindo a aplicação da teoria do reconhecimento desenvolvida por Honneth (2003) e possibilitando a confirmação de que o reconhecimento necessita das esferas apontadas, com especial predileção pela esfera jurídica e pela esfera da solidariedade social. Portanto, a continuação de pesquisa desenvolvida a partir de 2016 acompanha a modificação legislativa para o reconhecimento jurídico e social dos imigrantes.

Afinal, a humanidade está em constante movimento e exige dos Estados o reconhecimento jurídico e social, permitindo a proteção de vida e a garantia dos direitos. O Brasil, por meio da Lei de Migração, começou a traçar uma nova fase da política migratória nacional, com fundamento nos princípios constitucionais e nos tratados internacionais que protegem os direitos humanos, que necessitam de pesquisas acadêmicas para melhor compreensão e fortalecimento de sua aplicação.

Há que se ressaltar que, por tratar-se de legislação recente, pouca doutrina existe sobre a temática, bem como um número limitado de artigos, dissertações e teses. Portanto, a pesquisa será feita, quase em sua integralidade, por meio de análise legislativa e doutrinária a respeito dos princípios.

Promove-se uma pesquisa qualitativa com adoção do método dedutivo, que, no tocante aos objetivos, possui eminente cunho exploratório, descritivo e bibliográfico e, no tocante aos meios, caracteriza-se pela estratégia de levantamento bibliográfico e documental, além da análise crítica de legislação e doutrina específica. Justifica-se a escolha desse recorte

material em razão da fertilidade de dados nas legislações e devido ao escasso material existente sobre a Lei de Migração, por ser recente e aplicada por limitações infralegais.

Em pesquisa nos repositórios de dissertações e teses, observa-se que a abordagem proposta não é encontrada, bem como são poucos os trabalhos acadêmicos desenvolvidos, na área do direito, a partir da Lei de Migração e, principalmente, da acolhida humanitária.

1 LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS

Diante do atual contexto mundial relacionado aos fluxos migratórios, o Brasil vai na contramão, chocando-se com a política de fechamento de fronteiras, a era dos muros³, que tem como solução “fornecer alívio temporário e parcial” (MARSHALL, 2020) à questão migratória. Esse avanço ocorre por meio da esfera jurídica, pelo uso de instrumentos jurídicos criados pelo Estado, bem como por meio da mudança principiológica da legislação vigente que garante a proteção ao imigrante.

Pela primeira vez no histórico da política migratória brasileira, a legislação garante a proteção dos direitos humanos dos imigrantes internacionais, bem como a sua acolhida humanitária. O avanço de tal instrumento legal é justamente este: romper com o histórico de violação aos direitos dos imigrantes. Além de compatibilizar a temática com a Constituição Federal de 1988, bem como com regimes internacionais de proteção da pessoa humana. Porém, tais compatibilizações não são inovações, já que eram direitos previstos constitucionalmente. O Estatuto do Estrangeiro estava em desacordo com tais direitos e garantias, principalmente os direitos fundamentais, que têm como fundamento a dignidade da pessoa e a igualdade de tratamento entre os nacionais e os imigrantes.

Percebe-se que a nova lei tem como espírito norteador o respeito aos direitos humanos e às suas características, quais sejam, universalidade, indivisibilidade e interdependência, além de afastar a criminalização da migração, garantindo o direito de migrar. Afinal, nenhum ser humano é ilegal⁴.

Além de ser compatível com os objetivos de desenvolvimento sustentável que são “...plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade”⁵.

O objetivo 10 – Redução da Desigualdades – visa reduzir a desigualdade dentro dos países, e tem como meta 10.7 “facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas” (ONU, 2015). Destaca-se:

³ Título do livro de Tim Marshall.

⁴ “No human being is illegal.” A expressão é poderosa pela sua carga humanista e emotiva. É atribuída ao Prêmio Nobel da Paz Elie Wiesel um judeu norte-americano nascido na Europa e que esteve detido em Auschwitz, sofrendo as perseguições do nazismo. Converteu-se num *slogan* usual das Organizações Não Governamentais (ONGs) e dos movimentos que defendem causas humanitárias” (FERNANDES, 2018).

⁵ Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br>. Acesso em: 30 set. 2019.

Foco importante do ODS 10 é o desafio contemporâneo das migrações e fluxos de pessoas deslocadas entre países e regiões devido a conflitos, eventos climáticos extremos ou perseguições de quaisquer tipos. O alcance de suas metas é estruturante para a realização de todos os outros 16 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

Os fluxos migratórios são vistos como problemas para as nações, assim como as fronteiras o são. Porém, ambos podem ser soluções para aqueles que estão migrando. Tais discussões ocorrem nas altas esferas políticas que têm como base as relações exteriores e a segurança nacional, como resta demonstrado com a meta 10.7 do objetivo 10, entre os 17 ODS. A migração e todos os seus desdobramentos são prioridade mundial, principalmente quando envolvem regiões de conflitos ou eventos climáticos extremos, como é o caso dos fluxos que serão analisados nos próximos capítulos.

O controle migratório é tratado como um problema e tem por característica a provisoriedade, conforme posto por Sayad (1998). Nesse sentido, há a ideia errônea, porém sedimentada, de que o imigrante é sempre força de trabalho provisória, é tratado como alguém que está de passagem. Entretanto, como afirma o autor, essa provisoriedade é duradoura. Tal pensamento reverbera no tratamento dispensado aos imigrantes pela administração pública e na maneira como são inseridos na sociedade, bem como tem reflexos na legislação direcionada para aqueles imigrantes que migram com o objetivo de trabalho, quando não se enquadram no conceito de refúgio, como será analisado, ficando sem amparo algumas situações específicas.

A fronteira não pode ser vista apenas pelo viés administrativo, mas também pela perspectiva de seu impacto na vida da população fronteiriça que sofre com a falta de ações governamentais. O caráter humanizador deve ser considerado para a análise do tema. São vidas em fluxos migratórios e impactos reais que chegam à calamidade quando não são bem coordenados, e tais vidas não podem ser convertidas em número de entradas como se afetassem apenas as estatísticas.

Cançado Trindade (2017) relembra a difícil e incessante tarefa que é a luta pela proteção dos direitos humanos internacionais: “Os avanços e retrocessos lamentavelmente são próprios da triste condição humana, o que deve nos incitar a continuar lutando até o final. O importante é a luta incessante pela prevalência do Direito”. É sob esse viés que será analisada a luta pelo reconhecimento por meio das esferas jurídica e da estima social. E afirma Cançado Trindade sobre os princípios norteadores dos direitos humanos internacionais:

Em seu percurso histórico rumo à universalização, o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem-se norteado por princípios básicos, inspiradores de toda sua evolução. São eles os princípios da universalidade, da integralidade e da indivisibilidade dos direitos protegidos, **inerentes à pessoa humana e por conseguinte anteriores e superiores ao Estado e demais formas de organização político-social**, assim como o princípio da complementaridade dos sistemas e mecanismos de proteção (de base convencional e extraconvencional, de âmbito global e regional) (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 413, grifos nossos).

A presente pesquisa foi idealizada tendo também como fundamento teórico o trecho acima destacado, segundo o qual tais princípios são “inerentes à pessoa humana e por conseguinte anteriores e superiores ao Estado e demais formas de organização político-social”, corroborando a afirmação de que “Mas allá de los Estados, están lo seres humanos que los compenen”⁶ (CANÇADO TRINDADE, 2014).

Entretanto, não é possível que apenas a produção da norma seja capaz de promover o reconhecimento do ser humano como sujeito de direitos superiores ao próprio Estado, uma vez que a soberania estatal deve sempre ser respeitada, quando não fere a dignidade das pessoas. O direito, como ensina Bobbio, referindo-se ao pensamento de Kelsen, não é declarado, “mas posto, imposto, produzido”. Além disso,

... a existência (ou validade) do Direito depende exclusivamente da existência de um poder ou uma força capaz de impor (ou de autorizar) comportamentos, e de obter o cumprimento, embora recorrendo em última instância à coação, que é a suprema manifestação do poder do Estado (*Statsgewalt*) (BOBBIO, 2008, p. 139).

A norma, por si só, não é suficiente para o reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos, e, embora Honneth (2003) afirme que para além da esfera jurídica ainda é necessário que o reconhecimento atinja a esfera da solidariedade social, ainda assim não é suficiente apenas pela norma, na medida em que a sociedade, geralmente, tem o imigrante como “o outro”, ou seja, o não pertencente. Em outras palavras: o Estado deve emanar e facilitar o reconhecimento previsto em norma por meio de um comportamento estatal que permita a efetivação do que é previsto em lei.

A norma não pode ser fictícia, e, como ensina Bobbio (2008, p. 166), “é necessário reconhecer que aquilo que fecha o sistema não é a norma, mas o poder”. Bem como os princípios não podem ser ineficazes, devendo-se buscar por meio deles a adesão espontânea à norma, ou seja, que a sociedade a cumpra por identificar-se com ela, e não por temer alguma sanção. E isso só se dá à medida que o Estado, por meio de instrumentos jurídicos e

6 Tradução livre da autora: “Para além dos Estados, estão os seres humanos que os compõem”.

de poder simbólico, reafirma a vontade da legislação, transmitindo à sociedade a necessidade de cumprimento de determinada norma.

Demonstrada a relevância da análise da legislação atual, com foco na principiologia, será feito, inicialmente, o estudo da principal legislação anterior, o revogado Estatuto do Estrangeiro, por meio de seus princípios norteadores de segurança nacional e utilitarismo econômico, para a compreensão da dimensão da mudança legislativa.

Para ter dimensão da mudança, é necessário compreender como a legislação anterior moldou a política migratória no Brasil. Ressalta-se que a delimitação se deve, principalmente, ao fato de o Estatuto do Estrangeiro ser um compilado das legislações anteriores a ele, ou seja, analisando os princípios norteadores de tal lei é possível conhecer as normas que vieram antes e que deram origem a ela. Nesse sentido, Cahali afirma que em cenário de governo ditatorial foi compilada a legislação até então produzida que originou a Lei n. 6.815, de 10 de agosto de 1980 (CAHALI, 1983).

Em seguida serão analisados os avanços trazidos pela Lei de Migração, com ênfase nos princípios e com destaque para a previsão de acolhida humanitária. Além da compreensão dos tipos de migração (refúgio e imigração) e dos vistos previstos na lei atual, abordando também o decreto regulamentador, Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, na tentativa de demonstrar os avanços e retrocessos em relação ao espírito da Lei de Migração. Somente por meio legal é que se pode retomar a proteção prevista, assim como vem sendo feito em relação às regulamentações da concessão de visto por motivo de acolhida humanitária, embora ainda sejam frágeis.

1.1 Estatuto do Estrangeiro: princípio da segurança nacional e utilitarismo econômico

A respeito do revogado Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815, de 10 de agosto de 1980, é necessário compreender os princípios da segurança nacional e do utilitarismo econômico, bem como traçar o comparativo do Decreto regulamentador, n. 9.199/2017, com as disposições contidas na velha Lei de Migração, principalmente no que diz respeito aos procedimentos para concessão dos vistos, incluindo o visto temporário por motivo de acolhida humanitária.

O princípio da segurança nacional não é novidade do Estatuto do Estrangeiro da década de 1980. Como se verá a seguir, desde 1907 permeia a política migratória brasileira (COSTA, 2018), oferecendo pretexto para que sejam deportados ou expulsos os imigrantes

rotulados como perigosos, por exemplo, bem como aqueles que incomodam os detentores do poder em cada momento histórico.

De acordo com Costa, Souza e Barros:

Dos imigrantes que chegaram ao Brasil no final do século XIX e início do século XX, grande parte participou da incipiente industrialização brasileira, como operários em um contexto de elevada exploração e pouca proteção ao trabalho. Assim, integraram ativamente o movimento de trabalhadores sob influência das ideologias anarquistas e comunistas⁷. Para que se tenha ideia da dimensão da participação de imigrantes, especialmente italianos, no movimento operário, Zuleika M. F. Alvim (2000, p. 409) destaca que “entre 1890 e 1920 de todos os líderes sindicais identificados no Estado [de São Paulo], 82% eram estrangeiros e desses 61% eram italianos” (2019, p. 174).

Nesse cenário, em 7 de janeiro de 1907, foi editado Decreto n. 1.641, conhecido como “Lei Adolfo Gordo”, que tinha o pretexto de resguardar a “segurança nacional” e a “tranquilidade pública” e previa: “Art. 1º O estrangeiro que, por qualquer motivo, comprometer a segurança nacional ou a tranquilidade pública, pode ser expulso de parte ou de todo o território nacional” (BRASIL, 1907).

Desse modo, na ideologia aplicada nos marcos legais migratórios, influenciada pela escalada do nacionalismo pós-primeira Guerra Mundial e pela crise mundial que se seguiria, o estrangeiro passava, a partir de então, de solução para causa dos problemas nacionais. Afinal, como apontado por Lesser (2015) o Brasil sempre manteve uma relação de conveniência em relação à migração, utilizando os imigrantes para solucionar problemas nacionais ou acusando-os de serem os causadores dos problemas.

A Constituição de 1934 inspirada na segurança nacional da Era Vargas (1930-1945), constitucionalizou a prática de política migratória xenófoba, com o objetivo de “branqueamento”, embora fosse tratada como “integração étnica”, ao prever no art. 121, § 6º:

§ 6º A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos (BRASIL, 1934).

7 Como será demonstrado a seguir, a “ameaça comunista” foi o principal argumento utilizado pelo Brasil nas restrições migratórias ao longo de sua história.

Nesse sentido, Oswaldo Truzzi afirma que:

Em 1937, poucos meses antes da decretação do Estado Novo, uma circular secreta expedida pelo Itamarati proibiu a concessão de vistos para todas as pessoas de “origem semítica”. Depois de a colônia se mobilizar e os Estados Unidos pressionarem, a entrada de judeus voltou a se normalizar às vésperas da Segunda Guerra Mundial (TRUZZI, 2003, p. 250).

Já com o “Estado Novo”, e outorgada a Constituição de 1937, Costa, Souza e Barros destacam:

Que manteve o sistema de quotas fixado na Constituição anterior para ingresso no território brasileiro e estabeleceu ainda, em seu art. 153, que a lei deveria fixar cotas para trabalhadores brasileiros “nos serviços públicos dados em concessão e nas empresas e estabelecimentos de indústria e de comércio”, prática que já ocorria desde o Decreto n. 19.482, de 12 de dezembro de 1930, que fixava, em seu art. 3º, cota de dois terços de brasileiros natos no quadro de trabalhadores (2019, p. 176).

Vários instrumentos legislativos reforçavam a ideia do imigrante como nocivo à nação, como por exemplo o Decreto-lei n. 406, de 04 de maio de 1938, que regulamentou a entrada de imigrante de maneira severa, como disposto em seu artigo 40 que previa que poderia restringir a concessão de lotes a estrangeiros que fossem contrários a composição étnica ou social do povo brasileiro (BRASIL, 1938).

O Decreto-lei n. 7.964, de 18 de setembro de 1945, manteve as diretrizes anteriores demonstrando ser excludente e restritivo, ao prever em seu artigo 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, destaque nosso.)

Embora democrática, a Constituição Federal de 1946 não rompeu totalmente com a política migratória restritiva, herança também do Estado Novo, visto que previa em seu artigo 62 que a entrada e seleção dos imigrantes deveriam atender às exigências do interesse nacional (BRASIL, 1946)

Porém, como ressaltam Costa, Souza e Barros:

Com o pós-guerra e o advento da guerra-fria, a “segurança nacional”, que aparecia como elemento secundário, assumiu o protagonismo da política migratória, que continuou restritiva, agora não mais por motivos raciais, visto que estes cederiam espaço aos motivos ideológicos (2019, p. 177).

A doutrina da segurança nacional, cuja principal fonte, no regime militar, foi a obra do General Golbery do Couto e Silva (1911-1987), deu suporte teórico e legitimação ideológica para a ditadura civil-militar brasileira de 1964-85 e tinha o propósito de manter o Brasil alinhado ao bloco capitalista no contexto bipolar da Guerra Fria: “o amplíssimo caráter dessa doutrina, que se confundia com uma essência da nacionalidade, espelhava-se

na legislação produzida pela ditadura [...] tratava-se da lógica de um Estado policial” (FERNANDES, 2011, p. 439).

Acerca do caráter geral da doutrina, Golbery do Couto e Silva (1981, p. 325) aduziu que, “sendo o planejamento de Segurança Nacional, de caráter estratégico integral, seu domínio abrangerá todos os quatro campos de atividades – o político, o econômico, o psicossocial e o militar”.

O General Golbery retomou ainda alguns aspectos do pensamento de Oliveira Vianna – um dos ideólogos do Estado Novo e de sua política migratória (KOIFMAN, 2012) – e sua perspectiva de que o Brasil, politicamente, oscila entre “sístoles” e “diástoles”, por exemplo: períodos de descentralização e abertura, e de centralização e fechamento. Nesse sentido, para Golbery, o contexto da Guerra Fria era de concentração e fechamento para que se combatesse a “ameaça comunista”:

A América Latina – e, em seu contexto, o Brasil – por suas fraquezas econômicas, sua imaturidade política e seu baixo nível cultural, acha-se, sem dúvida alguma, extremamente vulnerável à agressão comunista, mascarada sob a forma de infiltração e subversão à distância e, pois, reforçar-lhe a capacidade de resistência eliminando as condições locais tão propícias à final implantação [...] de uma cabeça de ponte comunista ou entreposto favorável aos vermelhos é tarefa das mais relevantes e de maior urgência (SILVA, 2003, p. 141).

Embora a segurança nacional já fosse tema da política migratória, com o endurecimento do regime militar (1964-85) foi aprofundada a preocupação com ela no Decreto-lei n. 941, de 13 de outubro de 1969, que passou a definir a situação jurídica do estrangeiro após o Ato Institucional n. 5, o AI-5), prevendo um procedimento sumário à expulsão do estrangeiro nocivo e reforçando “minuciosos controles no sentido de garantir a ordem pública e social do Estado, a soberania e a segurança nacional” (BEZERRA NETO, 1971, p. 13).

A doutrina de segurança nacional, no regime militar, tem seu auge no AI-5, de 1968, e na Constituição de 1967. Porém, o Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815, só foi editado em 1980, quando o regime já estava em decadência e havia a abertura lenta, segura e gradual de Geisel, porque havia razões para fechar o país para os imigrantes, afinal o Brasil crescia muito demograficamente e já não precisava tanto de mão de obra não nacional. Tal instrumento legal tratava o imigrante como um inimigo em potencial, carregando e compilando todos os estigmas legislativos anteriores e excludentes e desconsiderando os direitos dos imigrantes.

Assim, mesmo passados quase trinta anos do fim da Guerra Fria e da redemocratização brasileira, a doutrina autoritária da segurança nacional se fez presente até

o final de 2017 como protagonista na legislação migratória brasileira, demonstrando que a transição democrática na política para imigrantes foi ainda mais frágil, e bem mais demorada.

No atual contexto mundial de recrudescimento dos conflitos armados, terrorismo e criminalidade transnacionais, a segurança nacional não perdeu sua relevância e continua a ser tema que deve se fazer presente na política migratória, mas como seu elemento e não mais como seu núcleo, que deveria ser, a partir da Constituição de 1988, o respeito aos direitos humanos.

Portanto, percebe-se que o princípio da segurança nacional sempre permeou as legislações referentes às questões migratórias e ainda se faz presente na lei vigente, como era esperado e como deve ser para garantir a soberania do Estado. Porém, atualmente, não é o princípio norteador da legislação, demonstrando a principal mudança em relação ao tema.

Em relação ao princípio do utilitarismo econômico, que garante que uma decisão seja tomada em benefício da coletividade, também esteve sempre presente nas legislações migratórias, uma vez que o Brasil sempre prezou pelos interesses da nação. Logo, a partir do momento em que se tem uma imagem do imigrante ideal com alguma finalidade para a nação, tem-se a aplicação desse princípio em detrimento de princípios que garantam a proteção e os interesses dos imigrantes.

Segundo Jeremy Bentham, entende-se pelo princípio da utilidade:

[...] toda a ação, qualquer que seja, deve ser aprovada ou rejeitada em função da sua tendência de aumentar ou reduzir o bem-estar das partes afetadas pela ação. [...] Designamos por utilidade a tendência de alguma coisa em alcançar o bem-estar, o bem, o belo, a felicidade, as vantagens, etc. O conceito de utilidade não deve ser reduzido ao sentido corrente de modo de vida com um fim imediato (BENTHAM, 2012).

John Stuart Mill, filósofo e economista, repensa o princípio para outras áreas dos saberes, em relação à justiça, bem como nos planos político, econômico e legislativo, devendo o imperativo do utilitarismo proporcionar maior bem-estar coletivo, ou seja, buscar sempre a melhor opção para a sociedade (MILL, 1991, s.p). Porém, o que é melhor para o interesse da nação nem sempre coincide com a garantia de direitos dos imigrantes.

Nesse sentido, Fagundes, Sparemberger e Loch afirmam sobre a escolha dos imigrantes:

Estas políticas revelam o **caráter utilitarista** presente no início dos processos migratórios para o Brasil desde as pessoas capturadas da África, até os colonos vindos da Europa. Os fluxos migratórios sempre visaram **atender aos interesses nacionais** de alguma forma; até 1850 (promulgação da lei Euzébio de Queiróz, que proibia o tráfico negreiro) as migrações forçadas tinham como intuito a importação de mão de obra escrava. Após este período, fomentou-se a migração

de europeus para o trabalho agrícola e a miscigenação a fim de formar uma identidade nacional homogênea. Qualquer ameaça a estes projetos, fazia com que o imigrante se transformasse em um “inimigo da nação”, o que foi legitimado por meio de leis que colocavam os estrangeiros em constante condição de suspeição (2018, s.p, grifos nossos).

Conforme analisado, percebe-se que o Brasil sempre tratou a imigração de uma maneira bem utilitarista, sempre selecionando os imigrantes desejáveis, de maneira que atendessem aos interesses da nação, seja de substituição de mão de obra escravizada ou pra constituição da identidade nacional relacionada com a política de branqueamento, direcionados para o progresso do país.

Devido ao princípio do utilitarismo econômico, houve a desumanização da imigração brasileira, uma vez que o imigrante era tratado como um objeto, que poderia ou não ser interessante para a nação, de modo que só era recepcionado se estivesse de acordo com os interesses nacionais (WERMUTH, 2015).

Nesse mesmo sentido, o princípio da segurança nacional permanece na Lei de Migração, bem como o princípio do utilitarismo econômico. Fica evidenciado nas facilidades de concessão de visto para algumas categorias, como será abordado.

De acordo com Dupas:

O Estatuto do Estrangeiro, agora revogado, ia de encontro, chocando-se, com todos os fundamentos constitucionais contidos Constituição de 1988 e nos tratados internacionais, principalmente, a dignidade da pessoa humana que é a base da garantia dos direitos humanos contida da Declaração Universal. Logo, era extremamente necessário uma nova legislação migratória no país, uma vez que a anterior, violava os princípios norteadores do Estado e negava a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de Direitos Humanos, deixando-os como seres socialmente periféricos (DUPAS, 2018, p. 96).

Tais princípios são os norteadores de toda a legislação que regeu a política migratória brasileira. Logo, compreendê-los permite fazer uma análise para verificação dos avanços da Lei de Migração, bem como o impacto do visto humanitário para a questão, diante da legislação existente atualmente no país, que tem como principal fundamento a observância dos direitos humanos.

1.2 Lei de Migração

A história do Brasil pode ser contada a partir dos fluxos migratórios. Afinal, sempre houve a presença de imigrantes internacionais no país, desde a chegada dos europeus, no período de colonização, até os dias atuais.

Uma nova lei de migração era extremamente necessária no país, visto que o Estatuto do Estrangeiro violava os princípios norteadores do Estado e negava a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos, sendo marginalizados sociais, conforme demonstrado.

Embora a atual Lei de Migração, Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017, rompa formalmente com tais princípios norteadores, uma vez que invoca, de maneira inédita em relação à temática migratória, a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, ainda apresenta mais do que resquícios do princípio da segurança nacional, que foi utilizado para justificar os vetos e, principalmente, no decreto regulamentador (Decreto n. 9.199, de 20.11.2017) e nas diversas portarias que regulamentam a legislação. Pontuamos, como já dito, que o princípio sempre estará presente nos atos normativos referentes à política migratória para garantia da soberania nacional.

Dessa maneira, a Lei de Migração vem sofrendo duras críticas por ter sua aplicação prejudicada ou até mesmo impossibilitada, em alguns pontos, pelo decreto regulamentador e pelas portarias, que, muitas vezes, contrariam seu espírito de maior proteção ao imigrante internacional e de desburocratização da situação documental do imigrante ou visitante.

Nesse sentido, a lei trouxe a esperança de rompimento com o histórico de legislações fundamentadas, principalmente, na segurança nacional e no utilitarismo econômico, que tratam o imigrante como “o outro” e como nocivo à sociedade, não considerando a faceta humanitária, que deveria ser um dos elementos a conduzir a política migratória, conforme demonstrado. Mantendo com a temática uma relação de interesse, conforme destaca Lesser (2015): intelectuais, políticos, assim como lideranças culturais e econômicas, viam (e ainda veem) os imigrantes como agentes de aperfeiçoamento de uma nação imperfeita, conspurcada pela história do colonialismo português e pela escravidão africana (LESSER, 2015, p. 28).

É necessário, portanto, que o Estado rompa com os estigmas históricos e estruture-se de maneira a conceber os imigrantes como cidadãos pertencentes à nação, gozando dos direitos civis, políticos e sociais. Somente assim o reconhecimento será concretizado. A aplicação dos princípios e diretrizes legais é o primeiro passo rumo à modificação fática da política migratória no Brasil.

Observa-se, a partir da entrada em vigor da Lei n. 13.445/2017, que o Brasil passou a se equilibrar na tensão entre os resquícios de um modelo migratório securitário, que ganha força no contexto internacional, e a busca por um novo modelo humanizador.

1.2.1 Princiologia e avanços legislativos

A Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, a Lei de Migração, dispõe sobre direitos e garantias do migrante e do visitante, bem como estabelece princípios e diretrizes para as políticas para o emigrante, além de conceituar no seu art. 1º as categorias de migrante (termo vetado devido a sua amplitude), quais sejam: imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida. (BRASIL, 2017)

Em seu art. 3º, há a previsão de princípios e garantias que devem reger a política migratória brasileira. Como será demonstrado, tais princípios e diretrizes não estão sendo aplicados em sua totalidade devido a diversos fatores, principalmente pela omissão de regulamentação de alguns pontos essenciais da legislação.

Optou-se, entre os 23 incisos, por aqueles que demonstram e garantem o espírito da Lei de Migração, evidenciando a intenção de humanizar a política migratória, compatibilizando-se com a Constituição Federal e com tratados internacionais, bem como de desburocratizar os procedimentos para os imigrantes, possibilitando que sejam reconhecidos, independentemente da forma de entrada no país, como sujeito de direitos, *status* até então condicionado aos interesses da nação, por meio de legislações restritivas e excludentes.

Ressalta Comparato sobre a evolução e a importância dos princípios, segundo Kant:

Arrematando, unificou todas essas acepções da palavra, afirmando que princípio é sempre “a fonte de onde derivam o ser, a geração, ou o conhecimento”; ou seja, a condição primeira da existência de algo. [...] Temos, pois, que enquanto em Aristóteles princípio ou fundamento significa essencialmente a **fonte** ou origem de algo, na filosofia ética de Kant passa a significar **razão justificativa** (COMPARATO, 1999, p. 1-3, grifos do autor).

A observância dos princípios que regem a lei é de extrema relevância, pois indicam a razão de tal norma e a vontade do legislador, bem como a maneira de interpretar e aplicar essa norma. Revelam a cultura social e jurídica de uma sociedade, demonstrando os valores aceitos. Dessa maneira, são valores sociais erigidos a categoria jurídica por meio da legislação e servem como vetores para a interpretação e a aplicação das normas.

De acordo com Maurício Antônio Ribeiro Lopes (1997, p. 31), a relevância do princípio se dá por “superar os limites de sua força interna para irradiar comandos operadores do funcionamento de estruturas alheias ao próprio ser. O princípio projeta sua relevância sobre a existência de outros seres, por isso seu caráter transcendental, superior e vinculante”.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido” (MELLO, 1986, p. 450).

Ivan Luiz da Silva reconhece a existência de elementos em relação aos princípios, quais sejam: “a) são mandamentos nucleares e fundamentais de um sistema normativo, b) atuam como base da ordem jurídica, c) são compostos de elementos extraídos da cultura sociojurídica de uma sociedade, d) irradiam comandos que vão influenciar a composição e funcionamento das outras normas jurídicas” (SILVA, 2003, p. 271).

Por fim, destaca-se o pensamento de Bobbio sobre a valor normativo dos princípios.

Assim:

Os princípios gerais são, a meu ver, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais. O nome de princípio induz em engano, tanto que é velha a questão entre juristas se os princípios gerais são normas ou não são normas. Para mim não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as demais (BOBBIO, 1999, p. 13).

Logo, o avanço principiológico é de extrema relevância, pois norteia a legislação e impõe que os assuntos sejam tratados com vistas a garantir o cumprimento dos princípios da lei, possibilitando, assim, sua maior eficácia e eficiência.

1.2.1.1 Princípios norteadores de direitos: a esperança legislativa

Inaugura-se o reconhecimento dos imigrantes como sujeitos de direitos com a previsão contida no art. 3º, I, da Lei de Migração, que prevê que a política migratória brasileira rege-se conforme os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

É necessária a compreensão do que engloba tais direitos, chamados de direitos humanos. Cançado Trindade nos alerta sobre os perigos das conceituações, à medida que a transformação da realidade altera substancialmente tais conceitos, que são incapazes de abarcar a amplitude do termo. Nesse sentido, afirma:

No Direito Internacional dos Direitos Humanos, como nos demais ramos do Direito em geral, há que se precaver contra os riscos do reducionismo de definições; estas, pela dinâmica da realidade dos fatos e com o passar do tempo, tendem a se mostrar incompletas. Há, pois, que descartar a pretensão do “definitivo” (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 412).

Nesse mesmo sentido, afirma Bobbio sobre os direitos humanos:

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam,

são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 9).

O caráter histórico dos direitos humanos é imprescindível para a compreensão da sua evolução. É indiscutível que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 é o marco histórico da positivação e, portanto, do nascimento dos direitos humanos em âmbito jurídico. Porém, não será feita a análise histórica, sendo esta de amplo conhecimento, bem como dos diversos conceitos já cunhados, uma vez que se busca a discussão dos princípios de tais direitos na Lei de Migração, e, principalmente, a efetivação de tais princípios.

Nesse sentido, Bobbio reforça a ideia de que a discussão deve se dar sobre como efetivar tais direitos e não sobre debater incansável e repetidamente os fundamentos dos direitos humanos:

Mas, quando digo que o problema mais urgente que temos de enfrentar não é o problema do fundamento, mas o das garantias, quero dizer que consideramos o problema do fundamento não como inexistente, mas como – em certo sentido – resolvido, ou seja, como um problema com cuja solução já não devemos mais nos preocupar (BOBBIO, 2004, p. 17).

Tal como é a concepção de Joaquín Herrera Flores sobre o maior desafio em relação aos direitos humanos:

Os Direitos Humanos constituem o principal desafio para a humanidade nos primórdios do século XXI. [...] Os direitos humanos podem se converter em uma pauta jurídica, ética e social que sirva de guia para a construção dessa nova racionalidade. Mas, para tanto, devemos libertá-los da jaula de ferro na qual foram encerrados pela ideologia de mercado e sua legitimação jurídica formalista e abstrata (HERRERA FLORES, 2009, p. 17).

O autor reitera que a teoria e a prática são estradas distantes e com tempos muito diferentes. Logo, efetivar um direito formal é transformar aspirações e exigências em direito propriamente dito.

É utilizada, nesta pesquisa, a conceituação trazida por Cançado Trindade (2017), considerando o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A escolha se deve pelo fato de a temática migratória necessitar de respaldo normativo internacional, na medida em que trata de seres humanos em deslocamento entre países. Cançado Trindade afirma:

Entendo o Direito Internacional dos Direitos Humanos como o *corpus juris* de salvaguarda do ser humano, conformado, no plano substantivo, por normas, princípios e conceitos elaborados e definidos em tratados e convenções, e resoluções de organismos internacionais, consagrando direitos e garantias que têm por **propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, sobretudo em suas relações com o poder público**, e, no plano processual, por mecanismos de proteção dotados de base convencional ou extraconvencional, que operam essencialmente mediante os sistemas de petições, relatórios e investigações, nos planos tanto global como regional (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 412, grifos nossos).

O conceito se coaduna com a previsão do art. 2º, que declara que a Lei de Migração “não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais”, ou seja, a temática é regida tanto pela proteção nacional como pela internacional (BRASIL, 2017).

No mesmo sentido, Comparato afirma, ressaltando o caráter histórico, sobre a difícil tarefa de conceituar direitos humanos e sobre tais direitos não necessitarem do Estado para existir, demonstrando que estão acima da soberania nacional e atrelados à dignidade da pessoa:

Assim como o Estado moderno, que é um produto histórico, não criou o Direito em geral e muito menos os direitos humanos em particular, da mesma forma a eventual supressão do Estado-nação contemporâneo não impedirá o reconhecimento universal da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais dela decorrentes, que representam o sentido axial de toda a História (COMPARATO, 1999, p. 19).

Decorre dessa acepção o primeiro princípio a ser analisado: o da universalidade, previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos, para garantia de seu reconhecimento e efetividade, ao proclamar a necessidade de “assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva” (ONU, 1948).

Conforme assevera Comparato (1999), ainda sobre a conceituação de direitos humanos e indicando o caráter universal: “Trata-se, em suma, pela sua própria natureza, de direitos universais e não localizados, ou diferenciais” (COMPARATO, 1999, p. 19). A universalidade é característica formadora dessa categoria de direitos. Está além da positivação e não necessita ter o sujeito individualizado por não considerar nenhuma característica específica ou social, sendo então atribuído a todo ser humano, sem distinção.

Pelo fato de serem direitos universais e independerem do Estado, sendo inerentes à condição humana, a nação deve atuar em todas as esferas de modo a respeitá-los e garanti-los, podendo sofrer interferências externas como forma de fomentar o reconhecimento e a efetividade de tais direitos, garantindo assim a dignidade da pessoa. Nesse sentido, explica Soares (2004) sobre o fato de a universalidade ser o motivo que obriga os Estados a se sujeitarem à intervenção de outros Estados: “Porque sendo naturais e universais os Direitos Humanos são direitos sem fronteiras, são direitos que superam as fronteiras jurídicas e a soberania dos Estados” (SOARES, 2004, p. 9).

Ressalta também que não se confundem com os direitos direcionados aos cidadãos, conhecidos como direitos do cidadão, uma vez que estes não são naturais e universais, decorrem da criação do Estado em determinado ordenamento jurídico, podendo, em alguns casos, coincidir com os direitos humanos.

Logo, “a ideia da cidadania é uma ideia eminentemente política que não está necessariamente ligada a valores universais, mas às decisões políticas” (SOARES, 2004, p. 4), e por esse prisma há que se compreender a relevância e a novidade da Lei de Migração, que confere ao imigrante direitos humanos, ou seja, direitos inerentes a todo ser humano, naturais portanto, e universais, que independem do Estado e de posicionamentos políticos. Essa é a inovação e o principal avanço que decorre da legislação.

A afirmação de que “*Mas allá de los Estados, están lo seres humanos que los compenen*”⁸ (CANÇADO TRINDADE, 2014) corrobora o princípio da universalidade, que deve reger a política migratória brasileira, e demonstra o caminho em que deve ser repensada a temática. Afinal, há previsão garantida em lei nacional, embora os imigrantes já estivessem sob a proteção universal dos direitos humanos e da Constituição Federal de 1988, proteção esta até então nunca reconhecida legalmente pelo Brasil.

O princípio da indivisibilidade dos direitos humanos refere-se a não ser possível dividir os direitos em fases ou gerações como comumente se costuma fazer, principalmente por uma questão didática, já superada por grande parte da doutrina. Devem ser indivisíveis os direitos individuais, políticos, sociais e econômicos.

Nesse sentido, explica Flávia Piovesan:

Indivisibilidade, porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais – e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. Consagra-se, desse modo, a visão integral dos direitos humanos (PIOVESAN, 2004, p. 22).

Logo, não é possível tratar os direitos humanos de forma setORIZADA, ou seja, é uma unidade indivisível que contempla os direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais. Uma vez violado algum desses direitos, todos são violados devido a sua integralidade.

O impacto, em relação aos imigrantes, consiste no fato de que se deve garantir todos os direitos, uma vez que a negação de determinado direito fere a integralidade dos direitos humanos e, portanto, o espírito da Lei de Migração, que tem como norteador da política migratória brasileira o respeito a essa classe de direitos.

A Declaração de Direitos Humanos de Viena (OAS, 1993) reforça a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) ao garantir, no § 5º: “Todos os direitos

⁸ Tradução livre: “Para além dos Estados, estão os seres humanos que os compõem”.

humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados”, corroborando, renovando e ampliando o conceito contemporâneo dos direitos humanos.

Piovesan reforça que direitos humanos não podem ser divididos e que, por exemplo, os direitos sociais não podem não ser garantidos a todos. Assim:

A ideia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica, e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis, e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos, e não como caridade, generosidade ou compaixão (PIOVESAN, 2004, p. 26).

Cabe ressaltar que o Estado e a sociedade brasileira tratam a política migratória, muitas vezes, como forma de concessão, como se fosse um favor que o Brasil faz em receber essas pessoas, como caridade ou ajuda benevolente, e não como direito. Nesse sentido, afirma Bozzetto (2019), em entrevista⁹, sobre o Brasil não contar com ações de acolhimento para os imigrantes e depender da sociedade civil, exceto, atualmente para os venezuelanos (BRASIL, 2019), o que demonstra a dificuldade prática de atendimento e acolhimento do imigrante:

Se não fossem as organizações da sociedade civil, em sua extensa e diversa forma de atuação, os migrantes não teriam nenhum tipo de acolhimento no Rio Grande do Sul e no Brasil como um todo. O Estado brasileiro, exceto no caso dos venezuelanos, não tem nenhum tipo de ação para acolher os migrantes. Quem tem feito algo é a sociedade civil organizada (BOZZETTO, 2019).

A garantia deve partir do Estado e englobar todos os direitos, não podendo ser renegados os direitos sociais, econômicos e culturais como se fossem menos importantes, uma vez que são os garantidores da proteção de grupos vulneráveis.

A ONU, em manual para instituições de direitos humanos, afirma que “civil and political rights and economic, social and cultural rights are not fundamentally different from one another, either in law or in practice. All rights are indivisible and interdependent”¹⁰ (ONU, 2005, p. 3) – o que confirma a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos. E complementa sobre a não necessidade de categorizar os direitos humanos, uma vez que são indivisíveis:

⁹ “O Estado, exceto no caso dos venezuelanos, não tem nenhuma ação para acolher migrantes.” Entrevista publicada no *site Sul21*. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/areazero/2019/10/o-estado-exceto-no-caso-dos-venezuelanos-nao-tem-nenhuma-acao-para-acolher-migrantes/>. Acesso em: 1º out. 2019.

¹⁰ Tradução livre da autora: “Os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais não são fundamentalmente diferentes um do outro, na lei ou na prática. Todos os direitos são indivisíveis e interdependentes”.

The continued categorization of rights into these two traditional groups is becoming increasingly meaningless and irrelevant, the product of a flawed approach to understanding and interpreting human rights law and human rights violations. Many human rights are essentially permeable¹¹ (ONU, 2005, p. 4).

Piovesan (2004) reitera que o desafio para a implementação dos direitos humanos perpassa pela compreensão da indivisibilidade e da interdependência. Entre os desafios elencados pela autora, o primeiro é “consolidar e fortalecer o processo de afirmação da visão integral e indivisível dos direitos humanos, mediante a conjugação dos direitos civis e políticos com os direitos econômicos, sociais e culturais”. Afirma que a nova agenda de direitos humanos “passa a incorporar novos direitos, com ênfase nos direitos econômicos, sociais e culturais, no direito ao desenvolvimento, no direito à inclusão social e na pobreza como violação de direitos” (PIOVESAN, 2004, p. 28-29).

A interdependência dos direitos humanos, terceiro princípio a ser analisado, está relacionada diretamente com a indivisibilidade e, geralmente, são utilizados como sinônimos ou como complementares. Refere-se, portanto, ao fato de os direitos humanos não poderem ser divididos e na relação de dependência que há entre eles, ou seja, tratá-los de maneira categorizada e autônoma, como se pudessem ser conferidos separadamente, fere a integralidade dessa categoria de direitos.

Sobre a interdependência, ensina Dias:

O princípio de interdependência foi, talvez, o precursor do conceito de indivisibilidade. O princípio de interdependência surgiu, em parte, como um compromisso político necessário entre as duas principais correntes ideológicas conflitantes, no ambiente da Guerra Fria, fazendo com que fossem negociados dois Pactos Internacionais, ao invés de apenas um Pacto holístico sobre os direitos humanos (DIAS, 1998, p. 78).

O fortalecimento dos princípios da indivisibilidade e da interdependência é uma conquista histórica que teve a essencial participação dos Estados e das organizações de direitos humanos por meio de práticas que reafirmam o caráter de integralidade e universalidade. Logo, o Estado deve assumir o papel de promotor e garantidor dos direitos humanos. E ressalta Dias (1998, p. 83): “Não poderá haver qualquer tipo de concessão para os direitos humanos”.

¹¹ Tradução livre da autora: “A contínua categorização dos direitos nesses dois grupos tradicionais está se tornando cada vez mais sem sentido e irrelevante, o produto de uma abordagem falha para entender e interpretar as leis de direitos humanos e violações de direitos humanos. Muitos direitos humanos são essencialmente permeáveis”.

É sob esse enfoque, de não ser possível fazer concessões, que as garantias de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos estão contidas na Lei de Migração e devem reger a política migratória brasileira.

Tal perspectiva, como já mencionado, é inédita na legislação migratória brasileira e corresponde ao seu mais relevante avanço. Encontra desdobramentos em toda a legislação, por exemplo, no art. 4º: “Ao imigrante é garantida no território nacional, em condições de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade”, além de serem assegurados outros direitos, como: “I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; [...] VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; VIII – acesso a serviços públicos de saúde e assistência social e à previdência social [...] sem discriminação [...]” (BRASIL, 2017).

Diante do exposto e do texto legal, fica evidenciada a garantia plena dos direitos fundamentais e dos direitos humanos dispostos na legislação, bem como os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência, observados pelo legislador na construção da norma, que deve extrapolar o campo formal e atingir a dimensão material.

Outra faceta inovadora da Lei de Migração diz respeito, conforme contido no art. 3º, II e III, ao repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação e não criminalização da migração (BRASIL, 2017).

De acordo com Farah, o Brasil enfrenta desafios com os fluxos migratórios e, conseqüentemente, com a xenofobia e o racismo:

Como se sabe, o fluxo migratório de refugiados no Brasil, além de trazer novos desafios estruturais, tem incentivado o país a repensar mitos como o da “democracia racial” e o de que no país “todos são bem-vindos” sem distinção de origem, cor, religião, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, etc. De fato, bastam alguns números para pulverizar a idealizada autoimagem do Brasil (FARAH, 2017, p. 13).

Assim, fica demonstrada a falácia, já superada, de que o Brasil era, e ainda é, um país acolhedor e que não há discriminação, com ênfase na racial, em relação aos que aqui chegam em busca de nova oportunidade de vida.

Os estigmas relacionados aos imigrantes têm origem, principalmente, na substituição da mão de obra escravizada por trabalho realizado pelos que chegavam ao país. Nesse mesmo sentido, o Estado sempre reforçou, por meio de legislações excludentes e seletivas com fundamentos eugenistas, quais os imigrantes úteis para a nação, ou, como chamado por Koifman (2012), o imigrante ideal, sendo selecionado para o projeto de desenvolvimento e branqueamento da nação (DUPAS, 2018).

A previsão que repudia a xenofobia e o racismo, bem como a não criminalização da imigração, é incontestável avanço em relação ao histórico violador de direitos que os imigrantes sempre sofreram por meio da legislação brasileira. A cor da pele não era o único critério a ser utilizado para a escolha do imigrante útil aos interesses do país; como explica Giralda Seyferth, havia outras exigências para que aqui fosse aceito: “... branco, camponês ou artesão saudável, resignado, sóbrio, apegado ao trabalho, maleável e submisso às autoridades, perfil ao qual, a partir de 1875, agregaram-se duas outras exigências: maleabilidade à assimilação e miscigenação” (SEYFERTH, 1991, p. 166).

A Lei de Migração condena a xenofobia e o racismo, porém a realidade demonstra que permanecem os desafios de integração na sociedade e de combate à discriminação, bem como a não violação dos direitos humanos compreendidos em sua integralidade. Portanto, é essencial que estratégias de combate à xenofobia e ao racismo sejam criadas para a aplicação da lei com efetividade.

Farah, sobre as dificuldades práticas, questiona:

“Como combater intolerâncias, racismo e xenofobia?” A resposta inclui necessariamente os princípios de promoção da não violência, da cultura de paz e das expressões culturais de povos árabes, africanos e sul-americanos, entre outros, em benefício do respeito mútuo e da diversidade (FARAH, 2017, p. 23).

O repúdio e a prevenção à xenofobia e ao racismo deve ultrapassar as esferas legais, uma vez que já eram previstos em tratados internacionais e nos princípios da Constituição Federal de 1988, devendo reverberar na sociedade. Para tanto, é imprescindível que políticas públicas¹² sejam articuladas para a desconstrução de estigmas e o fortalecimento dos direitos dos imigrantes, garantindo a eles os direitos que possuem.

Em tempos de construção de muros nas fronteiras, a xenofobia e o racismo não são problemas apenas no Brasil. Há intolerância e ódio direcionados àqueles que cruzam as linhas divisórias das nações (VILELA, 2011). Em um cenário de discriminação generalizada, o discurso de repúdio à xenofobia e de respeito à diversidade deve ser fortalecido.

Governos populistas, por meio de discursos nacionalistas, escodem a xenofobia e reforçam a afirmação de que a imigração é um problema mundial e que os imigrantes são

¹² Utiliza-se o conceito de Maria Paula Dallari Bucci: “Políticas Públicas é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 39).

prejudiciais e custam caro para a nação. Porém, como afirma Farah (2017), o Brasil já não é um país de imigrantes, mas sim de emigrantes, pois há mais brasileiros vivendo fora do território nacional do que outras nacionalidades vivendo em terras brasileiras.

A Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, conhecida como Lei Caó devido ao nome de seu autor, Carlos Alberto Caó de Oliveira, define “os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional” (BRASIL, 1989). O Brasil, país com histórico escravocrata e com apenas 132 anos de liberdade para os negros escravizados, e em recente e frágil redemocratização, necessita de amparo legal para desconstruir o mito do país que não tem racismo e que é uma democracia racial, como tentativa de combate à discriminação étnica. Nesse sentido, Florestan Fernandes¹³ disse:

O fato de termos preconceito de não ter preconceito nos leva a dizer que não existe preconceito racial no Brasil, que não existe discriminação, que não existe segregação, quando, de fato, essas formas se manifestam da maneira mais destrutiva e perniciosa, porque dissimulada, oculta, e, como disse certa vez um grande dirigente da UDN, “o preconceito é legítimo no recesso do lar, ele deve ser cultivado no recesso do lar, e não publicamente, na sociedade” (FERNANDES, 1987).

O imigrante, atualmente, recebe amparo específico por meio da previsão legal, porém, como demonstrado, já havia a proteção em outros instrumentos jurídicos, como a Lei Caó, o Estatuto da Igualdade Racial e a lei que institui o sistema de cotas para o ensino superior, Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, todas com motivação de coibir a discriminação e promover a igualdade.

Porém, é muito significativo que essa previsão esteja contida em lei que trata da temática migratória. As legislações anteriores não salvaguardavam os direitos dos imigrantes de maneira eficaz, uma vez que estes sempre foram tidos como “o outro”, o que não pertence.

Nesse viés, é possível afirmar que o imigrante sofre acúmulo de discriminações, inicialmente por ser imigrante, e depois pelas outras características que acumula, por exemplo: imigrante e negro; imigrante e mulher; imigrante e pobre; imigrante e desempregado, gerando assim uma exclusão potencializada e de mais difícil coibição e reparação (DUPAS, 2018).

Ter a política migratória brasileira norteadada pelo repúdio e prevenção à xenofobia e ao racismo possibilita uma modificação em relação aos estigmas históricos sofridos pelos imigrantes em detrimento de etnia, religião e outros fatores pessoais e culturais que os fizeram ser considerados diferentes, estrangeiros no sentido etimológico, que faz referência

¹³ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/125-anos-da-lei-aurea/florestan-fernandes_25051987. Acesso em: 5 maio 2020.

ao que é de fora. O reconhecimento da diversidade e a cultura de paz devem ser fomentados pelo Estado.

Outro ponto a ser analisado é a não criminalização da migração, que rompe com a ideia do imigrante como inimigo social, como invasor. A categorização dos imigrantes sem documentação como ilegais confere caráter incriminador ao próprio fenômeno que é a imigração. Caracterizar um ser humano como ilegal é atribuir à sua própria existência a característica de irregularidade diante das leis, como alguém que deve ser punido e removido do espaço social, relacionando-os com a criminalidade e com o direito penal.

Há a desumanização da figura do imigrante, como explicam Amaral e Costa (2017, p. 211): “Em suma, as sensações de ódio, medo, insegurança e identificação de uma categoria de inimigos que lhes são causadores, tendo como pivôs os não cidadãos de um país, formam a área de intersecção entre as políticas criminal e a migratória”.

O termo “crimigração”, desenvolvido por Juliet Stumpf (2006), trata da convergência entre a política de segregar o indivíduo que não é bem-visto no corpo social, além de ser atribuído a ele caráter de ilegalidade, ou seja, é uma política que permite incluir ou excluir os indivíduos no contrato social (STUMPF, 2006).

Criminalizar a imigração, a crimigração, retira a temática da esfera dos direitos humanos e a coloca no ordenamento jurídico do direito penal, criminalizando a condição social do imigrante. O Brasil, mesmo antes da Lei de Migração, já demonstrava a tendência a não aderir a crimigração, haja vista que os imigrantes indocumentados respondem apenas administrativamente pela infração e não criminalmente. Amaral e Costa (2017) ressaltam: “atuação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), das sucessivas anistias aos imigrantes em situação irregular – concedidas por lei pelo governo brasileiro em 1981, 1989, 1998 e 2009” são indicativos de que o país já almejava a não criminalização da migração” (AMARAL; COSTA, 2017, p. 214).

A criação do tipo penal “promoção da migração ilegal” por meio do art. 232-A do Código Penal é advém do art. 115 da Lei de Migração, o único com conteúdo penal, que criminaliza a conduta de “promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro” (BRASIL, 2017), com o objetivo de coibir a atuação dos coiotes, como são chamadas as pessoas (agentes) que promovem a migração de forma clandestina.

O *slogan* “nenhum ser humano é ilegal” reforça a perspectiva linguística da problemática dos imigrantes que estão em um país sem documentação. O termo “ilegal” não

deve ser usado para se referir aos indocumentados. Nesse sentido, o *site* do jornal *The Guardian*, em matéria sobre o uso do termo “ilegal”, traz:

The term “illegal immigrant” wasn’t widely used to describe a population of people until the second world war, when the media began ascribing it to Jews fleeing to Palestine without authorization. In fact, it was Holocaust survivor and Nobel peace prize winner Elie Wiesel who first framed the debate: “You who are so-called illegal aliens must know that no human being is illegal”¹⁴ (NO HUMAN, 2017).

O simbolismo linguístico tem papel crucial para a desconstrução de estigmas. Não usar o termo “ilegal” é muito mais que apenas uma questão de escolha de palavras; trata-se também da não criminalização do ser humano imigrante, devolvendo-lhe o caráter humano que foi retirado no decorrer da história do Brasil, tornando sua presença objetificada.

Gerir a política migratória norteada pela prevenção e repúdio à xenofobia e ao racismo, bem como pela não criminalização da migração, é um avanço formal que ecoa socialmente se o Estado, por meio de ações, efetiva tais previsões legais. Afinal, também é inédito o caráter de não discriminação na legislação brasileira que trata da temática migratória. Como já dito anteriormente, o próprio Estado discriminava e excluía os imigrantes, por meio das legislações e procedimentos de concessão de vistos que não fossem de interesse da nação.

Determina o art. 123 da Lei de Migração que “ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei” (BRASIL, 2017). Porém, o decreto regulamentador, em umas de suas contradições, traz o termo “imigrante clandestino”, conferindo caráter criminalizador à migração, em grave descompasso com a legislação.

Em relação ao repúdio às práticas de expulsão ou de deportação coletivas, o artigo 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) – Pacto de San Jose da Costa Rica, que entrou em vigor no Brasil em 1992, prevendo o direito de circulação e de residência, dispõe no tópico 9: “É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros” (CIDH, 1969). Em razão da Emenda Constitucional n. 45, de 2004, que confere aos tratados e às convenções de direitos humanos dos quais o Brasil seja signatário e que forem aprovados pelo Congresso Nacional, em votação de dois turnos, por três quintos de seus membros, a

¹⁴ Tradução nossa: O termo “imigrante ilegal” não era amplamente usado para descrever uma população até a Segunda Guerra Mundial, quando a mídia começou a atribuí-lo a judeus que fugiam para a Palestina sem autorização. De fato, foi Elie Wiesel, sobrevivente do Holocausto e ganhadora do Prêmio Nobel da Paz, que estruturou o debate: “Vocês que são chamados de estrangeiros ilegais devem saber que nenhum ser humano é ilegal”.

equivalência às emendas constitucionais, as penas devem ser individualizadas, sendo proibida a expulsão ou deportação coletiva.

A Lei de Migração compatibiliza a temática com a previsão da CIDH: “Art. 61. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletivas. Parágrafo único. Entende-se por repatriação, deportação ou expulsão coletiva aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa” (BRASIL, 2017).

Entre os princípios e diretrizes da Lei de Migração, destaca-se também a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional, ou seja, a maneira como o imigrante entra no país não deve ser motivo para discriminação. O maior desafio, de grande parte dos que estão em fluxo migratório, é a própria travessia até chegar ao destino. Após ter adentrado o Brasil, por vias legais ou não previstas em lei, o imigrante deve ser tratado de maneira igualitária, independentemente de como se deu a entrada em território nacional.

Haja vista a imensa fronteira do país, praticamente sem fiscalização e com poucos postos de atendimento da Polícia Federal, não é cabível tratar de maneira desigual o imigrante que adentrou a nação de forma irregular.

A promoção de entrada regular e de regularização documental, previstas no inciso V do art. 3º, é essencial para o reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos (BRASIL, 2017). Afinal, é necessário possibilitar àquele que chega ao território nacional a oportunidade de conhecer os procedimentos para a entrada regular, e, caso já esteja no país devido à entrada irregular, é preciso saber como proceder para regularizar sua documentação e permanência no país. Percebe-se que, apesar das dificuldades, principalmente relacionadas ao idioma e à documentação, há um esforço por parte do Brasil no sentido de regularizar a situação migratória, bem como possibilitar a entrada regular. A regulamentação do visto temporário por motivo da acolhida humanitária é exemplo disso.

1.3 Fluxos migratórios: diferentes percepções para realidades distintas

“Migração”, segundo o *Dicionário crítico de migrações internacionais*¹⁵, é:

... uma mudança *permanente* de residência entre locais *distantes*... que atenda, simultaneamente, a critérios temporais e espaciais [...] comporta medidas de fluxo e estoque. As medidas de fluxo referem-se ao ato de migrar propriamente dito, sendo um sinônimo do termo migração (CAMPOS, 2017, p. 453).

¹⁵ Obra que analisa teorias internacionais de migração, bem como verbetes pertencentes ao campo teórico do fenômeno, sendo uma ferramenta conceitual para a interpretação e realização de estudos na área.

Portanto, ainda de acordo com Campos (2017, p. 453) “excluem-se da migração, dessa forma, outros tipos de mobilidade espacial, como o turismo, as viagens de negócio ou estudo, os deslocamentos sazonais e os movimentos pendulares”, bem como há o critério temporal de permanência, sendo estabelecida a média de de seis meses de residência ou intenção de permanência. Logo, a mudança permanente trazida pelo conceito supracitado, abarca também as migrações transnacionais que têm alguns destinos apenas como locais de trânsito.

Tais fluxos migratórios também podem ser identificados pelo interesse da nação em um perfil específico de imigrante internacional, característica essa que permeia toda a temática migratória no Brasil, como demonstrado. Assim, de acordo com Costa (2018), há três grandes fases: a) fase da xenofilia europeia; b) fase da xenofobia racista; e c) fase da segurança nacional.

O que há em comum nessas três fases é o fato de o país sempre direcionar sua legislação para selecionar o imigrante desejável para determinado fim em um contexto histórico, baseado no princípio do utilitarismo econômico, e de ser norteado também pelo princípio da segurança nacional, que é o fundamento utilizado para negar a entrada ou exigir a saída de algum imigrante que não seja o ideal, de maneira a garantir o interesse da nação acolhedora, conforme demonstrado.

O objetivo do presente tópico é compreender os fluxos migratórios no momento de início, principalmente relacionados às migrações forçadas, uma vez que já foi demonstrado que no Brasil existiram fluxos de entradas de imigrantes de acordo com os interesses da nação e o contexto histórico. Ou seja, além de compreender como a migração é vista no país acolhedor, no caso o Brasil, compreender também os motivos que incitaram determinado fluxo migratório para então analisar o sistema jurídico relacionado a ele, como será feito no tópico seguinte.

É importante ressaltar que os fluxos migratórios não mais podem ser caracterizados apenas pelo país de saída e pelo país de entrada, pois ultrapassaram o conceito bilateral e unidirecional, tornando-se transnacionais. Lussi (2015) explora o tema por meio do conceito dos transmigrantes proposto por Nina Glick-Schiller *et al* (1992) como uma nova lente para compreensão da migração, ou seja, os que ultrapassam fronteiras diversas como de identidade, de direitos e de realidades, e que geram a circulação de pessoas, bens e ideias, que não se limitam às fronteiras dos Estados e as veem de maneira mais flexível, para assim completar seus percursos e projetos de existência.

Dessa maneira, deve ocorrer o desprendimento do conceito bipolar de migração, sendo, portanto, um processo em constante transformação, com diversas funções, configurando os territórios como locais de saída, de entrada ou de trânsito, necessitando de processos de integrações específicos, dentro da abordagem do transnacionalismo. Ou seja, é preciso repensar a forma de abordar os temas relacionados à migração. Afirmam Dupas, Carvalho e Coimbra:

A partir do momento em que o indivíduo transnacional adentra no território de um Estado, este já se vê compelido a tomar atitudes para garantir a dignidade deste indivíduo com base nos preceitos internacionais, regionais e nacionais dos direitos humanos. Assim, de certa forma, o transnacional influencia politicamente no governo do local onde se encontram, afinal, os governantes passam a movimentar a máquina estatal para que, pelo menos, os direitos civis e sociais sejam concedidos ao estrangeiro (DUPAS; CARVALHO; COIMBRA, 2019, p. 11).

Afirma Domenach, demonstrando preocupação com a necessidade de abordagem do fenômeno migratório a partir das novas configurações:

O fato migratório está mudando profundamente de natureza e a ciência deve tirar disto as consequências... se impõe gradualmente uma aproximação mais “migratológica”, inspirada pela necessidade de ressituar os fenômenos migratórios no contexto global das mudanças da sociedade (DOMENACH, 1996, p. 37).

As migrações voluntárias ocorrem com uma problemática bem reduzida, visto que tais imigrantes preparam-se para iniciar o processo de imigração, tanto para sair de seus territórios quanto para entrar no país desejado, geralmente conhecem a legislação e estão aptos para a entrada e a permanência. Logo, busca-se analisar neste trabalho as situações extremas de imigração, aquelas não amparadas nem mesmo pelo instituto do refúgio. Saskia Sassen (2015) denomina os fluxos extremos, nos quais migrar é a única opção para a dignidade e a manutenção da vida.

Diante desses fluxos migratórios distintos, Sassen afirma que alguns podem ser definidos como expulsões e não como imigrações. Vejamos:

O momento da expulsão é o momento de uma condição familiar que se torna extrema. Você não é simplesmente pobre, você está com fome, perdeu sua casa, vive em barraco. Ou com a terra e com a água: não são simplesmente degradadas, terras ou águas insalubres. São mortas, acabadas. Nós tendemos a parar no extremo. Não entrar nele. O extremo é muito, muito feio e não temos conceitos para capturá-lo (SASSEN, 2015, p. 173).

A autora explica que o conceito de expulsão se deve, principalmente, ao caráter brutal das desigualdades que estimulam os fluxos migratórios, marcado pela proliferação de condições extremas; não se trata apenas de algo ruim, mas de uma ruptura radical, algo acima dos desastres enfrentados (SASSEN, 2015).

Corroborando o conceito de expulsão de Sassen (2015), Betts (2013) trata do assunto pelo viés da prestação de proteção que o Estado proporciona para o cidadão, e que, na falta deste, faz que seja necessário buscar segurança em outros territórios:

Although many of the current academic and policy debates focus on “new drivers of displacement” (such as generalised violence, environmental change and food insecurity), what ultimately determines whether international protection is needed is the quality of governance in the country of origin. In states with weak governance, the only available means to acquire protection may be to leave the country¹⁶ (BETTS, 2013).

E completa sobre as causas das saídas dos países de origem: “They are not fleeing state persecution, though many are fleeing state incompetence. They are not migrating for economic betterment, unless you call finding enough to eat an economic motive”¹⁷ (BETTS, 2013).

Conforme exposto, alguns fluxos migratórios iniciam-se pela falta de competência do Estado para proporcionar condições adequadas de vida, ou pelo fato de não se ter ao menos o que comer e não contar com o amparo estatal para as necessidades basilares como alimentação, saúde e educação.

Ao tratar do tema proposto, utiliza-se essa categoria de fluxo migratório, o extremamente vulnerável, do imigrante que deixou seu país por não ter possibilidade de vida minimamente digna, levando em consideração que a maioria vem de países que já sofrem com outras mazelas e que têm a situação agravada por alguma crise, geralmente interna, e que impõem a saída como meio de sobrevivência. Foi o caso do terremoto no Haiti, que agravou a situação de extrema pobreza histórica do país, e da crise institucional na Venezuela, bem como do conflito bélico na Síria.

Betts (2013) denomina tal situação, vista como expulsão por Sassen (2015), como “migração de sobrevivência”. São os que “fogem de Estados fracos e falidos”. Ambos os conceitos coadunam-se com as situações que ensejaram as concessões de vistos por motivos de acolhida humanitária no Brasil, como será analisado no próximo capítulo.

Tradicionalmente, migração forçada refere-se a uma subcategoria de migração internacional, que abarca os solicitantes de refúgio e deslocados internos, sendo considerada

¹⁶ Tradução livre da autora: “Embora muitos dos debates acadêmicos e políticos atuais se concentrem em “novos direcionadores de deslocamento” (como violência generalizada, mudança ambiental e insegurança alimentar), o que finalmente determina se a proteção internacional é necessária é a qualidade da governança no país de origem. Em estados com governança fraca, o único meio disponível para obter proteção pode ser deixar o país.”

¹⁷ Tradução livre da autora: “Eles não estão fugindo da perseguição estatal, embora muitos estejam fugindo da incompetência estatal. Eles não estão migrando para melhorar a economia, a menos que você chame de encontrar o suficiente para comer um motivo econômico.”

involuntária por motivo de fundado temor de perseguição, como será abordado no próximo tópico.

Porém, as situações dos que necessitam da concessão do visto humanitário vão além das conceituações tradicionais de migração. São fluxos migratórios compostos por seres humanos que se encontram aquém da condição de refugiados, uma vez que não têm amparo legal para entrada em outros territórios. É o caso do Brasil, que garante tal modalidade de visto para nacionalidades específicas.

A compreensão da migração torna-se necessária para responder às questões sobre mobilidade humana. Segundo Lussi, é imprescindível fazer tais perguntas, embora nenhuma das diversas teorias possa responder a todas:

Por que pessoas e grupos migram? Por que só alguns migram e a maioria não migra? O que determina que certos lugares sejam marcados por fluxos de emigração e outros de imigração? O que acontece nas sociedades onde chegam contingentes expressivos de migrantes portadores de outra cultura, outros valores, outro perfil profissional, outro(s) idioma(s)? (LUSSI, 2015, p. 57-58).

Para tanto, faz-se necessário apresentar os tipos de migração reconhecidos pelo sistema jurídico brasileiro e compreender quais são os migrantes que podem entrar e permanecer de maneira regular no Brasil, estando de acordo com as normas jurídicas que regem o ingresso e a permanência do imigrante em território nacional, bem como garantem os direitos dessas pessoas.

1.3.1 Categorias de migração: imigração x refúgio

Conforme exposto, migração refere-se à saída de um território e permanência em outro, podendo ser fruto de um percurso entre dois ou mais destinos. Neste é possível reconhecer países utilizados apenas como rotas para o destino final, chamados de países de trânsito.

A legislação brasileira não faz distinção entre destino final e país de trânsito, desde que se entre em território brasileiro. O que interfere na aplicação da legislação é o motivo da entrada, o tempo de permanência e a intenção de estabelecer residência temporária ou definitiva, pouco importando se o imigrante tem a intenção de seguir seu trajeto após um tempo no país, desde que não seja por meio do visto temporário de visita, como será analisado.

Desse modo, seguindo as categorias utilizadas internacionalmente, têm-se as seguintes possibilidades básicas de migração: migração voluntária, migração forçada; alguns ainda utilizam a categoria de migrações mistas.

Sayad (1998, p. 54), ao definir o que é um imigrante, diz: “Um imigrante é essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, temporária e em trânsito”. E complementa: “Foi o trabalho que fez ‘nascer’ o imigrante, que o fez existir; é ele, quando termina, que faz morrer o imigrante, que decreta sua negação ou que o empurra para o não ser” (SAYAD, 1998, p. 55).

Dessa definição de Sayad (1998) pode ser extraída a vertente mais comumente associada à migração voluntária: o trabalho. E também indica outro aspecto das migrações: a provisoriedade, “negando-lhe todo direito a uma presença reconhecida como permanente” (SAYAD, 1998, p. 45), embora essa provisoriedade se prolongue no tempo, podendo tornar-se definitiva, como condição social de existência no imigrante.

A migração voluntária difere da migração forçada ou compulsória pelo requisito da vontade de migrar, e isso pode se dar pelos mais diversos motivos: para trabalhar, estudar, ter novas experiências de vida, entre tantas outras razões de caráter decisório individual e íntimo, bem como familiar. Os que migram porque querem são chamados de imigrantes; já os que são forçados a migrar recebem a denominação de refugiados.

Há teóricos, como Van Hear (2009), que defendem uma terceira categoria de migração: a migração mista, utilizada geralmente pelos formuladores de políticas públicas, reconhecendo as motivações mistas, ou seja, o imigrante deseja e necessita migrar. É o caso da Líbia e da Síria, como apontado pelo teórico. No entanto, não será utilizada essa classificação por se entender que, nos casos dos países que receberam o benefício da acolhida humanitária, não havia possibilidade de permanência segura e digna em seus territórios, tratando-se de uma forma de expulsão ou de migração por sobrevivência, conforme apontado.

Sobre as migrações mistas, o ACNUR, diante das novas formas de deslocamento das pessoas, criou em 2011 a Secretaria Regional de Migração Mista – RNMS, com sede em Nairóbi, Quênia, fazendo a previsão de um plano para acolhimento desses imigrantes:

Dado el número creciente de personas que se mueven de forma irregular o peligrosa en flujos mixtos, están siendo creados nuevos foros a nivel regional para reunir a los interesados claves en la búsqueda de soluciones. Los centros regionales en migración mixta (por ejemplo, equipos de trabajo de migración mixta) pueden ayudar a las agencias, instituciones y foros nacionales pertinentes a mejorar la gestión de las respuestas de protección y asistencia a las personas en flujos de migración mixtos. Los objetivos claves pueden incluir el fortalecimiento

de las alianzas y la cooperación, la mejora de la recolección y el análisis de datos, y el apoyo para el desarrollo de políticas y el diálogo¹⁸ (ACNUR, 2016, p. 21).

A diferenciação entre imigrante e refugiado é essencial para a compreensão da falta de legislação nacional para tratar dos imigrantes por sobrevivência ou dos expulsos de seus territórios, conforme exposto.

Sobre a legislação que ampara o imigrante, aquele que migrou por vontade, tem-se o histórico da proteção jurídica exposta até aqui, principalmente o revogado Estatuto do Estrangeiro, com seus princípios históricos de segurança nacional e utilitarismo econômico.

Em relação ao refúgio, o regime internacional dos refugiados é composto por normas internacionais e nacionais dos países, porém as normas internacionais não são vinculantes, mas apenas monitoradas pelo ACNUR e outras instituições.

A Convenção da Nações Unidas de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, e o Protocolo de 1967 dizem que refugiado é a pessoa que:

Devido ao fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, se encontra fora do país de nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não queira valer-se da proteção desse país no qual tinha sua residência habitual; ou que se não tiver a nacionalidade e estiver fora do seu país de residência habitual, não possa ou, em virtude desse temor, não queira a ele retornar (CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Art. 12, alterado pelo protocolo das Nações Unidas, 1951).

Em virtude dos deslocamentos ocorridos devido à Primeira e Segunda Guerras Mundiais, nos quais judeus, russos, armênios, espanhóis, assírios e indivíduos de outras nacionalidades atingiram o número de 40 milhões de pessoas deslocadas no continente europeu, resultado da fuga de pessoas dos regimes totalitários – nazista, fascista e socialista soviético –, a Convenção foi projetada para a proteção, por um tempo determinado, dos europeus que foram obrigados a migrar. O Protocolo de 1967 removeu a limitação temporal e geográfica, ampliando a Convenção de 1951 para além da Europa (JUBILUT, 2007).

A principal garantia da Convenção de 1951 refere-se à proibição do retorno forçado enquanto a vida ou liberdade estão em risco, o *non refoulement*. Destaca-se que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS ignorou essa Convenção no começo do período

¹⁸ Tradução nossa: Dado o número de pessoas que formam uma forma irregular ou perigosa em fluidos mistos, ele está criando novos níveis para um nível regional para reunir os claves interessados na solução de problemas. Os centros regionais de migração mista (por exemplo, equipamentos de trabalho de migração mista) são direcionados a agências, institutos e empresas nacionais, além de administrar as ações de proteção e assistência às pessoas com influências migratórias. Os objetivos das claves incluem incluir o fortalecimento das alianças e da cooperação, a parte da recuperação e a análise de dados e o apoio para o projeto de políticas e o diálogo.

da Guerra Fria, que durou do fim da Segunda Guerra até a desintegração da União Soviética, em 1991.

A Convenção da Organização da União Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984 são instrumentais legais adotados para a resolução de problemas relacionados às limitações do conceito de refugiado, referentes à violência generalizada e a maciças violações aos direitos humanos, protegendo os refugiados da África, bem como os da América Latina.

O Brasil promulgou a lei de proteção aos refugiados em 1997: a Lei n. 9.474, que “define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências” (BRASIL, 1997), ampliando a definição de refugiado, motivado pela Declaração de Cartagena e protegendo, além das situações elencadas na Convenção de 1951, as situações de violação aos direitos humanos. Essa perspectiva legislativa, que considera a análise da conjuntura política e institucional do país do solicitante de refúgio, colaborou para que o Brasil tivesse uma das leis mais avançadas em relação ao tema (ARAÚJO; ALMEIDA, 2001).

Logo, para o Brasil, refugiado é a pessoa 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, grifos nossos).

Outros pontos relevantes da lei referem-se à possibilidade de efetuar o pedido de refúgio a qualquer autoridade migratória, bem como à previsão ao princípio do *non refoulement*, além de estendê-lo para os familiares, tendo em vista o princípio da unidade familiar em respeito à recomendação da Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951 (DELGADO, 2019).

Em linhas gerais, demonstrou-se que há legislações específicas para o caso de imigração voluntária ou de refúgio, que deve ter como principal elemento o fundado temor, caracterizando a principal diferenciação entre ambos. Logo, saber os motivos da entrada e conhecer o fluxo migratório permite determinar qual a legislação que irá reger a admissão e a permanência do não nacional em território brasileiro.

A situação dos que entram no Brasil por causas humanitárias não é amparada pela lei de refúgio pelo fato de nela não estar presente o fundado temor de perseguição e de nem

sempre os motivos se enquadrarem em violações aos direitos humanos, uma vez que se trata de conceito demasiadamente amplo e determinado pelo CONARE. Foi o que ocorreu com as nacionalidades (haitianos, sírios e venezuelanos) que receberam a concessão de visto por motivo de acolhida humanitária, conforme novo amparo trazido pela Lei de Migração, como será analisado.

Para a compreensão de quem são os sujeitos reconhecidos pela legislação migratória brasileira e para delimitar a quais deles se refere a proposta desta pesquisa, é necessário analisar as categorias contidas na legislação pátria.

Dentre os seres humanos em fluxos migratórios, destacam-se as categorias protegidas pela legislação nacional: imigrantes, emigrantes, residentes fronteiriços, visitantes, apátridas e refugiados, de acordo com a Lei de Migração, que prevê:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do **migrante** e do **visitante**, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o **emigrante**.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – (VETADO);

II – **imigrante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III – **emigrante**: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV – **residente fronteiriço**: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V – **visitante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI – **apátrida**: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto n. 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro (BRASIL, 2017 – grifos nossos).

O Projeto de Lei n. 2.516/2015, no art. 1º, § 1º, inciso I, vetado, trazia o conceito de migrante como sendo todo aquele que se desloca de seus país ou região geográfica para outro território de país ou região geográfica, abrangendo os imigrantes, emigrantes, residente fronteiriço, visitante e apátrida. A justificativa do veto afirma ser um conceito demasiadamente amplo por conter a previsão de residente fronteiriço, estendendo-se a todo e qualquer estrangeiro, “qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu art. 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional” (BRASIL, 2017).

Porém, o decreto regulamentador, em seu art. 1º, retoma o conceito de migrante, além de acrescentar o conceito de refugiado, que recebe proteção especial do Estado por meio da Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, e exclui a previsão do residente fronteiriço.

Além da previsão na lei, há a previsão complementar do decreto regulamentador da Lei de Migração, Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, que acrescenta o inciso I: “I – **migrante** – pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida”; bem como o inciso VII, que define refugiado: “VII – **refugiado** – pessoa que tenha recebido proteção especial do Estado brasileiro, conforme previsto na Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997” (BRASIL, 2017 – grifos nossos).

A legislação retira o vocábulo “estrangeiro”, assim como era previsto no revogado Estatuto, e passa a utilizar o termo “imigrante” para designar o não nacional, visto que o termo estrangeiro é derivado dos antigo “direitos das gentes” – direito internacional, que referia-se ao de fora da cidade como estrangeiro, enquanto “imigrante” é a terminologia utilizada nas ciências sociais, com ênfase na sociologia, para designar aquele que migra. Embora o termo “estrangeiro” faça referência ao que vem de fora, ao que é estranho, Sassen afirma “Ainda que um imigrante seja juridicamente um estrangeiro, ele constantemente associado a uma pessoa que procede de um país economicamente menos favorecido [...] temos a denominação estrangeiro, em geral, associada a um indivíduo originário de uma nação economicamente mais desenvolvida” (SASSEN, 1991).

A lei brasileira, em um movimento contrário ao apontado por Sassen (1991), retira o termo “estrangeiro” e utiliza “imigrante” justamente para não coadunar com o caráter de exclusão que a palavra “estrangeiro” carrega, referindo-se sempre ao que não pertence, ao que é de fora. Porém, compreende-se o posto pela autora em uma linguagem informal do cotidiano, na qual aquele que é visto como turista, que vem para o Brasil com o intuito de passeio e gasta seu dinheiro em território nacional, é chamado de estrangeiro, enquanto aquele que é amparado jurídica e socialmente é visto como o imigrante. Logo, o termo “imigrante” ainda necessita ser introduzido no vocabulário da população brasileira com o significado pretendido pela lei.

Porém, permanece ligado diretamente à ideia de trabalho, bem como com à ideia de residência provisória ou permanente (SAYAD, 1998) ao conceituar o imigrante como

uma força de trabalho provisória, mesmo que essa provisoriedade seja definitiva, conforme exposto. Assim como Sassen (1991), que discorre sobre a condição paradoxal de estar aqui e ser de lá, referindo-se também à provisoriedade que acompanha a figura do imigrante. Há também a discussão proposta por Delgado (1996) sobre o termo “imigrante” reforçar essa ideia de passagem, de ação contínua, visto que se encontra no particípio do presente, devendo ser observada a necessidade de usar o termo “imigrado” para o que já estivesse estabelecido em seu destino.

Sobre o emigrante, a definição é mais simplista e refere-se, nesse caso, ao brasileiro que sai do Brasil para viver em outra nação, de maneira permanente ou não. A legislação inova ao fazer previsão do amparo ao emigrante nos art. 77 e seguintes, visto que o Estatuto do Estrangeiro dispunha apenas sobre os imigrantes, ou estrangeiros, conforme a terminologia utilizada à época.

O residente fronteiriço, previsto no inciso IV do art. 1º, faz referência às pessoas, que vivem em regiões de fronteira, que sejam nacionais ou apátridas de países vizinhos. O art. 23 e seguintes da mesma norma legal dispõe especificamente sobre os residentes fronteiriços, facilitando a livre circulação mediante requerimentos para atos da vida civil. Importante ressaltar que tal previsão refere-se apenas aos que residem em municípios fronteiriços de países vizinhos e que praticam o movimento pendular. Sobre essa forma de migração, destaca-se:

Por sua vez, “*Pendulum migration*” foi a forma como os estudiosos, por meio de trabalhos desenvolvidos no âmbito do *International Migration Institute*, em Oxford, Reino Unido, encontraram para nomear esse movimento. Alguns investigadores, liderados por Hein de Haas, têm alargado, temporal e espacialmente, a pendularidade que o migrante estabelece, uma vez que as localidades de origem e destino não estão, necessariamente, fixadas nos limites internacionais, e os fluxos obedecem a sazonalidades que diferem dos movimentos cotidianos fronteiriços. Ainda assim, nos é particularmente interessante o robusto conjunto de procedimentos metodológicos que eles traçam, especialmente em dois aspectos: o estabelecimento de um sistema migratório; e, a sua estabilidade (OLIVEIRA; LOIO, 2019, p. 55).

Tal categoria é de extrema relevância devido à ampla fronteira entre o Brasil e seus países limítrofes.

Sobre os visitantes, a Lei de Migração prevê que são aqueles que vêm para o Brasil sem intenção de estabelecer residência, por motivos elencados no art. 13, que será analisado no tópico referente aos tipos de vistos, com previsão para turismo, negócios, trânsito e atividades artísticas ou desportivas (BRASIL, 2017).

Em relação à apatridia, o artigo 1º da Convenção da ONU de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas conceitua: “1 – Para efeitos da presente Convenção, o termo apátrida designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional” (BRASIL, 2002). Sobre a migração dos apátridas, WAAS ressalta ser “em particular migração forçada, em razão das dificuldades que ela causa. Muito apátridas lutam para gozar até mesmo dos seus direitos sociais e econômicos mais básicos, incluindo o acesso ao trabalho, à educação e à saúde” (2017, p. 70).

Objetivou-se, com este tópico, demonstrar as diferenças principais entre imigrante e refugiado, para a compreensão de que cada modalidade tem um rol específico de amparo por meio do Estado brasileiro. Dessa forma, passa-se para a análise dos tipos de vistos contidos na legislação que protege os imigrantes.

1.4 Tipos de visto: Lei de Migração

A Nova Lei de Migração mantém o entendimento, assim como era no Estatuto do Estrangeiro, de que o visto é documento que confere apenas a expectativa de entrada em território brasileiro, e traz a conceituação de visto. Nesse sentido, sobre a discricionariedade, afirma Cahali:

A lei atribui, com exclusividade, ao Ministro da Justiça, amplo poder discricionário para a verificação dessa inconveniência, não lhe impondo nenhuma obrigação jurídica de revelar as razões de Estado que teriam motivado a decisão administrativa, não se exime, isto sim, da obrigação moral de justificar o decisório, pelo menos perante opinião pública nacional e o Estado de origem do estrangeiro recusado (CAHALI, 1983, p. 80).

Assim dispõe e conceitua: “Art. 6º O visto é o documento que dá a seu titular **expectativa de ingresso** em território nacional” (BRASIL, 2017 – grifos nossos).

Sobre a competência, o art. 7º da Lei de Migração traz, de maneira compilada e em rol não taxativo, os órgãos competentes para a concessão do visto. Assim como no Estatuto do Estrangeiro, a Nova Lei de Migração, por se tratar de norma programática, faz previsão de disciplinar e dar aplicabilidade à legislação por meio de decreto regulamentador. Normas de natureza programática são abstratas e imperfeitas, ou seja, normas que não apresentam todos os elementos necessários à caracterização imediata do seu conteúdo.

De acordo com o art. 9º, o decreto deverá regulamentar toda a matéria referente ao visto. Nota-se que o decreto regulamentador mantém as previsões contidas no Estatuto do Estrangeiro, como será demonstrado adiante, ou seja, há uma repetição do texto legal, em vários momentos, do revogado Estatuto.

Assim, prevê o art. 9º, § 5º, do Estatuto do Estrangeiro, que trata sobre a previsão de o Ministério das Relações Exteriores editar normas sobre a simplificação de procedimentos e reciprocidade:

[...]

§ 5º O Ministério das Relações Exteriores poderá editar normas visando a:
(Incluído pela Lei n. 12.968, de 2014)

I – simplificação de procedimentos, por reciprocidade ou por outros motivos que julgar pertinentes; (Incluído pela Lei n. 12.968, de 2014)

[...]

(BRASIL, 1980).

Já o decreto regulamentador, em previsão equivalente, dispõe: “Art. 24. O Ministério das Relações Exteriores poderá editar normas sobre a simplificação de procedimentos para concessão de visto, por reciprocidade de tratamento ou por outros motivos que julgar pertinentes” (BRASIL, 2017), sendo cópia do Estatuto do Estrangeiro.

Em relação aos tipos de vistos, têm-se, de maneira sistematizada:

TIPOS DE VISTOS	
Estatuto do Estrangeiro Art. 4º da Lei n. 6.815/80	Lei de Migração Art. 12 da Lei n. 13.445/2017
I. Trânsito II. Turista III. Temporário IV. Permanente V. De cortesia VI. Oficial VII. Diplomático	I. Visita I – Turismo II – Negócios III – Trânsito IV – Atividades artísticas ou desportivas V – Outras hipóteses definidas em regulamento
	II. Temporário I – Finalidade: a) Pesquisa, ensino ou extensão acadêmica b) Tratamento de saúde c) Acolhida humanitária d) Estudo e) Trabalho f) Férias-trabalho g) Prática de atividade religiosa ou serviço voluntário h) Realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural i) Reunião familiar j) Atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo indeterminado II – Beneficiário de tratado em matéria de vistos III – Outras hipóteses definidas em regulamento
	III. Diplomático IV. Oficial V. Cortesia

Fonte: Elaborada pela autora.

Conforme exposto na tabela, a Lei de Migração altera substancialmente a previsão referente aos vistos. A modalidade de visto permanente é extinta e passa a vigorar em capítulo próprio a autorização de residência, que pode ser de natureza definitiva, provisória ou especial.

O visto de trânsito e o de turista, que eram modalidades do Estatuto do Estrangeiro, são absorvidos pelo visto de visita, previsto na lei vigente. Permanecem os vistos temporário, diplomático, oficial e de cortesia, que serão analisados e comentados separadamente, bem como os novos subtipos de vistos de acordo com sua finalidade.

O visto de visita é uma nova modalidade trazida pela lei que será concedido, conforme a finalidade, nos casos de turismo, negócios, trânsito, atividades artísticas e desportivas, bem como em outras situações definidas pelo decreto regulamentador. Todos os casos que ensejam o visto de visita eram previstos no Estatuto do Estrangeiro, porém os casos referentes aos negócios e às atividades artísticas e desportivas eram tratados como visto temporário. O visto de turismo, agora na categoria de visita, era modalidade autônoma no art. 9º do revogado Estatuto do Estrangeiro.

O visto de trânsito, que era forma autônoma, agora passa a ser causa do visto de visita. Anteriormente era previsto no art. 8º do revogado Estatuto do Estrangeiro: “Art. 8º O visto de trânsito poderá ser concedido ao estrangeiro que, para atingir o país de destino, tenha de entrar em território nacional” (BRASIL, 1980).

A lei ainda traz, em seu art. 13, V, que trata sobre o visto de visita, a previsão de outras hipóteses definidas em regulamento, porém não há qualquer alteração no decreto regulamentado em relação a novas possibilidades do visto de visita, limitando-se apenas a regulamentar as previstas em lei.

O § 1º do art. 13 proíbe o que o beneficiário do visto de visita exerça atividade remunerada no país. Porém, o § 2º dispõe sobre as possibilidades do beneficiário de tal modalidade aferir renda no Brasil, como recebimento de diárias, ajuda de custo e outras formas que não configuram vínculo empregatício.

Já o § 3º dispõe sobre a não necessidade do visto de visita para escalas e conexões em território nacional quando não ocorrer a saída da área de trânsito internacional. Tal previsão referia-se à modalidade de visto de trânsito no revogado dispositivo. Portanto, o atual visto de visita engloba modalidades já existentes, mas agora como finalidade e não mais como vistos autônomos.

O Decreto n. 9.500, de 10 de setembro de 2018, altera o Decreto n. 9.199/2017 no que se refere ao visto de visita emitido para a realização de atividades artísticas ou desportivas, para a realização de auditorias e de consultoria, ou para a atuação como marítimo. Trata também do visto temporário sem vínculo empregatício na atuação como marítimo. Percebe-se, portanto, que, assim como o Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração está sendo regulamentada por vários dispositivos esparsos que dificultam a sua aplicação.

O visto temporário é mantido e amplia-se o rol de finalidades, além de ser possível em casos de imigrantes que sejam beneficiários de tratado em matéria de vistos (inciso II) e outras hipóteses previstas em regulamento (inciso III). Em relação à revogada lei, inova ao

acrescentar as finalidades referentes ao tratamento de saúde, à acolhida humanitária, às férias-trabalho e à reunião familiar, permanecendo os motivos de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica e estudo, que se enquadravam na finalidade de estudante. Há previsão ainda das finalidades de prática de atividade religiosa ou serviço voluntário, atividades artísticas ou desportivas.

O visto temporário com finalidade de reunião familiar, previsto no inciso I, alínea *i*, é regulamentado por meio do art. 45 do decreto regulamentador. É uma novidade da Lei de Migração que permite a concessão de visto por parentesco e outras possibilidades contidas no decreto.

No art. 14, em relação ao visto temporário para pesquisa, ensino e extensão com previsão no § 1º, há inovação: não é necessário que o imigrante tenha vínculo empregatício com a instituição receptora. Porém, caso tenha vínculo, deve-se comprovar a formação superior compatível ou equivalente reconhecimento científico. Já quanto ao visto temporário para estudo, previsto no § 4º, cabe ao imigrante que pretenda frequentar curso regular ou para a realização de estágios ou intercâmbio de estudo e pesquisa. Anteriormente, ambas as possibilidades estavam enquadradas no visto para estudante e para os casos com vínculo empregatício, tratavam da situação de cientista, pesquisador, professor, técnico ou profissional de outra categoria.

O visto temporário para tratamento de saúde, de acordo com o § 2º, depende da comprovação de meios de subsistência e faz a previsão de poder ser concedido para o imigrante e seu acompanhante durante o tratamento.

O § 3º do art. 14 – vistos temporários – trata da possibilidade do visto temporário para a acolhida humanitária. Essa previsão é uma das principais inovações da Nova Lei de Migração e merece especial atenção por não se confundir com refúgio. De acordo com a lei:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao **apátrida ou ao nacional** de qualquer país em situação de **grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento** (BRASIL, 2017, grifos nossos).

A acolhida humanitária substituiu o visto humanitário criado por resolução normativa para solucionar o problema da entrada de haitianos a partir de 2010, como será exposto no próximo capítulo.

O decreto regulamentador dispõe em seu art. 36 sobre a concessão de visto temporário por motivo da acolhida humanitária:

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

§ 1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no *caput* para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados.

§ 2º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho poderá estabelecer instruções específicas para a realização de viagem ao exterior do portador do visto de que trata o *caput*.

§ 3º A possibilidade de livre exercício de atividade laboral será reconhecida ao imigrante a quem tenha sido concedido o visto temporário de que trata o *caput*, nos termos da legislação vigente (BRASIL, 2017, grifos nossos).

As portarias interministeriais analisadas no próximo capítulo decorrem da exigência de regulamentação das condições para concessão do visto por motivo de acolhida humanitária. Outro artigo que regulamenta a acolhida humanitária é o 68, que trata do registro e da identificação civil:

Art. 68. O registro de dados biográficos do imigrante ocorrerá por meio da apresentação do documento de viagem ou de outro documento de identificação aceito nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. [...]

§ 2º O registro e a identificação civil das pessoas **que tiveram a condição de refugiado ou de apátrida reconhecida**, daquelas a quem foi concedido **asilo** ou daquelas beneficiadas com **acolhida humanitária** poderão ser realizados com **a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser** (BRASIL, 2017, grifos nossos).

E ainda há regulamentação sobre a acolhida humanitária no art. 312, que dispõe sobre as taxas e emolumentos:

Art. 312. [...]

§ 4º Para fins de isenção de taxas e emolumentos consulares para concessão de visto, as pessoas para as quais o visto temporário para **acolhida humanitária seja concedido serão consideradas pertencentes a grupos vulneráveis, nos termos estabelecidos** em ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho. [...] (BRASIL, 2017, grifos nossos).

A delegação da regulamentação retoma a problemática de existir uma vasta legislação esparsa que dificulta e burocratiza a aplicação da legislação. Portanto, o decreto regulamentador não cumpre eficazmente a tarefa de fornecer as diretrizes para a acolhida humanitária, delegando para os Ministérios.

A mesma falta de aplicabilidade devido ao decreto ocorre em relação ao visto temporário para trabalho. De acordo com o art. 14, § 5º, poderá ser concedido, observadas as hipóteses do regulamento, o visto temporário para trabalho ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício, com comprovação de oferta de

trabalho formalizada por pessoa jurídica. Porém, a comprovação de oferta é dispensada em caso de comprovação de titulação em ensino superior ou equivalente. Contrariando a lei, dispõe o decreto:

Art. 38. O visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral com ou sem vínculo empregatício no País.
 § 1º O visto temporário para trabalho com vínculo empregatício será **concedido por meio da comprovação de oferta de trabalho** no País, observado o seguinte:
 I – **a oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços;**
 [...] (BRASIL, 2017, grifos nossos).

O decreto regulamentador caracteriza oferta de trabalho como contrato de trabalho, ou seja, está em desacordo com a lei que previu que fosse necessária somente a oferta de trabalho formalizada e não o contrato de trabalho ou contrato de prestação de serviços. A regulamentação reduz drasticamente a eficácia da lei que tem como objetivo facilitar os trâmites de entrada no país. Entender o termo “oferta” como contrato é dificultar a concessão de visto.

Ainda em relação ao visto temporário para trabalho, a segunda parte do § 5º prevê a não necessidade de apresentação de oferta de trabalho nos casos em que o imigrante tenha comprovado titulação em curso superior ou equivalência. Nesse sentido, dispõe o decreto, no art. 38:

§ 5º Será dispensada a oferta de trabalho de que trata o *caput* e considerada a comprovação de titulação em curso de ensino superior ou equivalente, **na hipótese de capacidades profissionais estratégicas para o País**, conforme disposto em ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho, consultado o Conselho Nacional de Imigração (BRASIL, 2017, grifos nossos).

Fica evidenciado no decreto regulamentador o princípio do utilitarismo econômico, herdado das legislações anteriores, que sempre colocou o interesse do Estado acima dos direitos dos imigrantes. Ou seja, têm a entrada facilitada os que comprovam ser mão de obra de interesse do Brasil. Assim, o art. 38:

§ 6º Para fins de atração de mão de obra em áreas estratégicas para o **desenvolvimento nacional** ou com **déficit de competências profissionais para o País**, ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho, consultado o Conselho Nacional de Imigração, **estabelecerá condições simplificadas** para a concessão de visto temporário para fins de trabalho (BRASIL, 2017, grifos nossos).

O art. 14, § 8º, também trata sobre o visto temporário para trabalho e permite ao imigrante a modificação do local de exercício de sua atividade laboral. Entretanto, o decreto

regulamentador, em seu art. 38, dispõe, limitando a mudança para a mesma empresa ou grupo e devendo ainda ser comunicada ao Ministério do Trabalho:

§ 7º A possibilidade de modificação do local de exercício de atividade laboral, **na mesma empresa ou no mesmo grupo econômico**, será reconhecida ao imigrante a quem tenha sido concedido o visto temporário para trabalho, por meio de **comunicação ao Ministério do Trabalho** (BRASIL, 2017, grifos nossos).

Já o § 6º do art. 14 trata sobre a finalidade de férias-trabalho para imigrantes maiores de 16 anos oriundos de países que concedam a mesma possibilidade ao nacional brasileiro.

O § 7º do mesmo artigo traz a não exigência de visto para o marítimo que ingressar em território brasileiro, bastando apenas a apresentação da carteira internacional de marítimo.

O § 9º faz previsão sobre a concessão de visto ao imigrante que aportar recursos em projetos que gerem empregos ou renda no Brasil. O decreto regulamentador dispõe sobre a modalidade:

Art. 43. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante administrador, gerente, diretor ou executivo com poderes de gestão, que venha ao País para representar sociedade civil ou comercial, grupo ou conglomerado econômico que realize investimento externo em empresa estabelecida no País, com potencial para geração de empregos ou de renda no País (BRASIL, 2017).

Tal modalidade também remete ao princípio do utilitarismo econômico, uma vez que favorece aqueles que a nação considera úteis para a economia. Vale ressaltar que o § 10 foi vetado por fazer a previsão das demais hipóteses de concessão de visto temporário por meio de decreto. Assim foi justificado o veto:

Não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de **discricionariedade indevida** e com potencial de gerar **insegurança jurídica** (BRASIL, 2017, grifos nossos).

Ressalta-se a relevância desse veto, que prima pela segurança jurídica e descarta a possibilidade de criação de visto de maneira discricionária indevida, atendendo a interesses outros que os previstos na legislação.

O Estatuto do Estrangeiro previa de maneira sucinta a concessão dos vistos diplomático, oficial e de cortesia, sujeitados à regulamentação específica de competência do Ministério das Relações Exteriores, assim como traz a Lei de Migração ao prever que será por meio de decreto a regulamentação dessas categorias de vistos. Encontra-se tal regulamentação disposta na Seção IV, “Dos vistos diplomático, oficial e de cortesia”.

Já o parágrafo único do art. 51 do decreto regulamentador dispõe que, se o visto for transformado em autorização de residência, cessarão todas as prerrogativas decorrentes do visto diplomático, oficial e de cortesia, da mesma maneira como previsto no art. 39, parágrafo único, do Estatuto do Estrangeiro.

A Lei de Migração dispõe no art. 16, § 1º, que tais beneficiários não se sujeitam à legislação trabalhista brasileira. E permite, em seu § 2º, que sejam concedidos vistos aos dependentes dos que fazem *jus* a essa modalidade de visto. Já no caso de dependentes dos titulares do visto diplomático e oficial, é assegurado o exercício laboral amparado pela legislação trabalhista brasileira, desde que sejam nacionais de países que garantam o mesmo tratamento aos brasileiros, conforme previsto no parágrafo único. Em relação ao empregado particular que seja beneficiário do visto de cortesia, é garantido exercer atividade remunerada somente para o titular do visto que estiver vinculado, sendo protegido pela legislação trabalhista brasileira.

A lei vigente inova ao dispor sobre o “registro e da identificação civil do imigrante e dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia”, que consiste na identificação civil por dados biográficos, além dos biométricos. E reafirma, assim como sempre foi, que o registro é obrigatório para todo imigrante que tenha visto temporário ou autorização de residência.

Os §§ 1º, 2º e 3º do art. 19 tratam da documentação que será gerada para a identificação do imigrante, chamada de número único de identificação, e que já permite o exercício pleno dos atos da vida civil. Após a obtenção do número único de identificação, será expedido documento de identidade com base na numeração única. O comprovante do pedido de documentação garante ao titular o gozo dos direitos disciplinados na legislação.

A Lei de Migração, visando facilitar a identificação e o registro dos solicitantes de refúgio, asilo, apátridas e de acolhimento humanitário, prevê que sejam realizados com os documentos de que os imigrantes dispuserem. O Estatuto do Estrangeiro fazia a previsão de que seriam utilizados o nome e a nacionalidade que constassem no documento de viagem. Assim, dispõe: “Art. 20. A identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de acolhimento humanitário poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser” (BRASIL, 2017).

A lei ainda faz a previsão de manter válidos todos os documentos até a total substituição, garantindo assim que os imigrantes não sejam prejudicados e regularizem a situação documental de acordo com a nova normativa.

Prevê também a identificação e o registro dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia à regulamentação específica. O decreto regulamentador mantém a competência do Ministério das Relações Exteriores prevista no Estatuto. Portanto, é de competência do Ministério das Relações Exteriores o procedimento para identificação e registro de tais modalidades de visto.

Ao analisar o decreto regulamentador de 20 de novembro de 2017, Dupas (2018) apontou o retrocesso e a omissão que ferem a legislação que visa regulamentar, demonstrando o descompasso legislativo e enfatizando que não é possível que a regulamentação fique à mercê de interesses políticos, violando os direitos previstos em lei, e diminuindo a proteção jurídica almejada pela Lei de Migração.

Percebe-se que a Lei de Migração inovou nas categorias e fundamentos de concessão dos vistos, mas que ainda mantém muito do Estatuto do Estrangeiro, principalmente em seu decreto regulamentador. Dentre as novidades, o visto temporário por acolhida humanitária é indicado como a maior inovação da lei.

2 ACOLHIDA HUMANITÁRIA

A acolhida humanitária, prevista no art. 3º, VI; art. 14, I, c; art. 30, I, c, da Lei de Migração (Lei n. 13.445, de 24.05.2017), incorporou o visto humanitário ao ordenamento jurídico brasileiro.

Essa é a principal inovação da legislação migratória no país, no sentido de reconhecer tratamento com fundamento nas garantias de direitos humanos para os imigrantes internacionais, uma vez que, até então, o revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815, de 19.08.1980), e as legislações anteriores tinham como princípios fundadores a segurança nacional e a soberania do Estado em detrimento da garantia de proteção aos imigrantes.

Dentre as modificações e inovações trazidas pela Lei de Migração, já abordadas no capítulo anterior, a concretização da acolhida humanitária é instrumento estatal capaz de permitir o reconhecimento do imigrante internacional como sujeito de direitos humanos, referindo-se ao grupo específico e com maior vulnerabilidade, permitindo assim que tais seres humanos sejam recebidos e acolhidos sob viés legislativo, de maneira regularizada, e assim possam ser reconhecidos jurídica e socialmente como sujeitos de direitos.

O Estado brasileiro preocupou-se em regulamentar, principalmente, a entrada e a regularização dos imigrantes e refugiados no Brasil. Logo, percebe-se que a condição de reconhecimento do imigrante perpassa por esses dois momentos, que estão interligados: a entrada e a regularização, que interferem diretamente na maneira como serão reconhecidos pela sociedade receptora.

Conforme apontado, o visto, com base na acolhida humanitária, prevê o tratamento prioritário para fim de garantir a proteção humanitária contida na Lei de Migração, permitindo assim a concessão e os procedimentos para determinados grupos em vulnerabilidade e que não são amparados pelas outras modalidades de vistos existentes, bem como não se enquadram na categoria de refugiados.

Para a compreensão da acolhida humanitária como instrumento que possibilita o reconhecimento dos imigrantes, será realizado o histórico da acolhida humanitária no Brasil, por meio da análise da categoria do visto humanitário, bem como analisados os sujeitos beneficiados e as especificidades de concessão, com estudo do caso dos haitianos e dos apátridas residentes no Haiti, venezuelanos e sírios, e o impacto social que a concessão de

visto humanitário causa ao imigrante e na sociedade receptora, uma vez que já foi examinada a previsão na Lei de Migração e sua regulamentação no capítulo anterior.

2.1 Visto humanitário: o histórico da migração haitiana e a necessidade de proteção complementar no Brasil

A problemática do visto humanitário surge no Brasil ao enfrentar a situação da entrada maciça de haitianos em 2010 devido, principalmente, ao terremoto ocorrido em janeiro daquele ano, que atingiu importantes cidades como Porto Príncipe, Leogane e Jacmel, sendo tal fluxo intensificado nos anos de 2011 e 2012. Tal situação exigiu uma resposta social e jurídica, bem como a necessidade de uma reestruturação na política migratória que abarcasse esse fluxo de imigrantes.

De acordo com Rosana Baeninger (2016), esse fluxo de haitianos sofreu com a falta de apoio e de política de acolhimento para a inserção na sociedade brasileira. Contava apenas com o Estatuto do Estrangeiro, que já se mostrava ultrapassado, evidenciando a falta de políticas migratórias no país, bem como a falta de articulação entre as diferentes instâncias governamentais para a entrada, inserção e permanência de imigrantes no Brasil. Afirma a autora:

O tema das migrações internacionais ressurge, pois, como questão demográfica no Brasil ao final do século XX. Depois de quase um século da entrada em massa dos estrangeiros no Brasil, a virada para o século XXI apontou novamente a importância desse fenômeno social, que se torna cada vez mais visível e de enorme complexidade no país no decorrer desta década... O século XXI anuncia expressiva circulação de imigrantes, face à intensificação da circulação de capital (BAENINGER, 2016, p. 14).

Logo, compreender as novas migrações transnacionais é mister para a compreensão dos fluxos maciços e diversos de pessoas que exigem, além de políticas migratórias locais, uma governança das migrações internacionais (MÁRMORA, 2010).

O Brasil teve uma relação peculiar com o Haiti, marcada, em um primeiro momento, por 13 anos de liderança da ocupação militar Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti – MINUSTAH, ONU e pela solidariedade brasileira, motivada pelo desejo do país ser um articulador internacional e tornar-se um empreendedor normativo (AMORIM, 2005), que após o terremoto, tornou-se um problema migratório que exigia uma solução à altura da presença do Brasil no Haiti. Por isso é imprescindível a análise do histórico que será feito a seguir para a compreensão do contexto em que foi criado o visto migratório.

Antes de 2010 havia a entrada de haitianos no Brasil, em número bem menos expressivo, em sua maioria estudantes e religiosos, que tinham amparo legal específico, com concessão de vistos próprios.

Casos não previstos em lei, eram amparados pela Resolução Recomendada Normativa n. 8, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg, de maneira conjunta com o CONARE, que “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” (CNIg, 2006). E que prevê em seu 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 (CNIg, 2006, grifos nossos).

O fluxo migratório haitiano, iniciado nas fronteiras amazônicas, tornou-se rapidamente um problema social e jurídico, por trazer à tona a falta de legislação capaz de lidar com o acolhimento desses imigrantes vulneráveis e indocumentados, e que “contemple a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos dos imigrantes” (SILVA, 2016, p. 207).

Como é sabido, o Haiti tem histórico de ser um país de imigrantes. O terremoto de 2010, que completa 10 anos no presente ano, apenas impulsionou novos fluxos migratórios, dando destaque para a imigração haitiana no Brasil, que demonstrou ser país de passagem para muitos dos que aqui entraram.

Alex Dias de Jesus (2020, p. 86) analisa o fluxo migratório de haitianos que “já haviam acumulado na sua trajetória migratória recentes experiências malsucedidas em outros destinos, principalmente no Brasil”, e que entraram no México nos anos subsequentes com a intenção de chegar aos Estados Unidos, o destino final da maioria dos que saem do país de origem, demonstrando assim a complexidade dos fluxos migratórios atuais, nos quais trabalhar com conceito de imigrante e emigrante, como proposto por Sayad (1998), não satisfaz toda a trajetória dessa migração que perpassa por diversos territórios.

Muitos haitianos não tinham a intenção de migrar para o Brasil; quando saíram do Haiti tinham a intenção de chegar a outros países, mas por circunstâncias alheias às suas vontades, como informações incompletas sobre a documentação necessária para adentrar o

destino desejado, tiveram seu trajeto interrompido e acabaram aqui se estabelecendo (FERNANDES *et al.*, 2014).

O país já estava buscando “atalhos” para humanizar a política migratória desde a Constituição Federal de 1988, como já demonstrado no capítulo anterior, por meio de anistias e resoluções normativas com o intuito de regularizar a situação migratória dos que aqui entraram (COSTA, 2018).

Nesse sentido, Milani (2011) afirma que o Brasil começou desde 1977 a integrar os direitos humanos na sua plataforma externa, quando passou a integrar a comissão e a agenda de políticas externas, tornando-se mais receptivo aos princípios e normas dos direitos multilaterais. Em 1985, o Presidente José Sarney “anunciou à Assembleia Geral da ONU a decisão do governo brasileiro de aderir aos dois pactos (direitos civis e políticos; direitos sociais, econômicos e culturais) e à Convenção contra a Tortura” (MILANI, 2011, p. 45).

Portanto, a Constituição Federal de 1988 faz parte de um processo de redemocratização que se pautou no respeito aos direitos humanos, o que torna o Estatuto do Estrangeiro incompatível com a Carta Magna brasileira, conforme demonstrado previamente.

Somado a isso, em 2004 iniciou a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti – MINUSTAH, criada por resolução do Conselho de Segurança da ONU, que visava “o reestabelecimento da segurança e normalidade institucional no país após sucessivos períodos de turbulência e violência política, que restou na partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio” (BRASIL, [s.a.]). A missão contava com a participação do Brasil e de mais 15 países, com o Brasil liderando tropas de diversas nações.

Em 2004, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva promoveu o Jogo da Paz, evento que contou com a participação da seleção brasileira, que foi ovacionada pela população haitiana. Lula afirmou que aproveitou a viagem ao Haiti para fortalecer o objetivo do país de ocupar de forma definitiva uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU, em uma jogada de “*marketing* político”, segundo Souza (2010).

Ainda sobre a Missão, também afirma Souza, sobre os impactos e a importância que teve no território haitiano:

A missão permaneceu no país por mais de uma década, e seu mandato não só manteve as características originais, mas também adquiriu novas funções na área de fortalecimento institucional e apoio à promoção do desenvolvimento. Em parte, os desastres naturais, como incontáveis furacões e o mortífero terremoto de 2010, fizeram que a MINUSTAH continuasse a ter uma responsabilidade de assistência humanitária que necessitava de seu componente militar (SOUZA, 2010).

Em relação à MINUSTAH e às missões da ONU no Haiti, recentemente, em dezembro de 2019, no Colóquio Internacional “Ocupação, Soberania, Solidariedade”, em Porto Príncipe, capital do país, anunciou-se a construção de um tribunal popular para julgar os crimes cometidos pela missão das Nações Unidas no país (TRIBUNAL POPULAR, 2019). Uma missão dessa proporção gera diversos impactos, e nem todos são positivos. Duras críticas são feitas até hoje sobre os impactos negativos de tais missões, e crimes ainda são apurados.

Abordar o terremoto de 2010 é relevante para o presente estudo porque foi nesse cenário migratório que o Brasil criou, por meio de resolução normativa do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), o visto humanitário para gerir a demanda de haitianos que estavam entrando no país de maneira irregular. Porém, como também será analisado, tal medida de caráter precário e provisório sofreu críticas, uma vez que o Brasil poderia ter reconhecido os haitianos como refugiados que estavam fugindo das constantes violações de direitos humanos que sofreram, e ainda sofrem, em seu país, conforme garante a Declaração de Cartagena de 1984 e a própria lei brasileira. Porém, o Brasil não reconhece o refúgio por motivos ambientais, nem econômicos.

Há um intervalo temporal entre o terremoto e a resolução normativa que faz a concessão do visto permanente por razões humanitárias, que deve ser analisado. Afinal, o Brasil demorou dois anos para dar uma solução jurídica para o problema migratório que havia se instalado nas fronteiras brasileiras. A situação ficou tão caótica que foi necessária uma força-tarefa para ampliar os atendimentos, possibilitar a saída dos haitianos para outras cidades, bem como diagnosticar a conjuntura, conforme notícia veiculada pelo portal *GI*:

Nesta sexta-feira (12) chegou no Acre uma força-tarefa para acompanhar e promover a regularização de haitianos imigrantes em território nacional nas cidades de **Brasiléia** e **Epitaciolândia**. Cerca de 25 servidores e autoridades de diferentes ministérios do governo federal participam da força-tarefa que ficará no estado até a próxima terça-feira (16). São autoridades e servidores do **Ministério da Justiça**, Trabalho, Saúde, Desenvolvimento Social secretaria nacional de Direitos Humanos, Polícia Federal e Defensoria Pública da União. A expectativa é realizar o atendimento diário a 150 haitianos (RIBEIRO, 2013).

Outro ponto relevante que deve ser analisado é fato de o Brasil ter se tornado destino para os haitianos. Afinal, o país não era, até então, o destino mais escolhido pelos haitianos e apátridas residentes no Haiti.

De acordo com o relatório do Instituto Igarapé intitulado “A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões”:

A solidariedade brasileira extrapolou em muito o que se esperava das tropas integrantes do componente militar da ONU. Desde os primeiros dias após o terremoto, o Brasil iniciou uma campanha de ajuda humanitária, diretamente ao Haiti, que se assemelhou ao trabalho de sustentação a uma operação militar no exterior (VIEIRA NETO, 2017, p. 21).

E segue:

Por derradeiro, cabe destacar que a experiência assimilada naquela trágica ocorrência não ficou somente nos corações e mentes dos que se envolveram na prestação da ajuda imediata, mas em inúmeros relatórios, planos de trabalho e planejamentos especiais decorrentes de um estudo aprofundado das lições aprendidas, catalogadas em vários *workshops* e que foram disseminados no âmbito do sistema ONU, pelo ineditismo da tragédia (VIEIRA NETO, 2017, p. 22).

Há que se ressaltar que o trecho supracitado é do General de Divisão (R1) Floriano Peixoto Vieira Neto, o coronel que chefiou a seção de operações do 1º contingente brasileiro no Haiti e que, como general-de-brigada, foi *Force Commander* da MINUSTAH na ocasião do terremoto.

Logo, tal afirmação parte do Exército brasileiro, e, embora haja diversas críticas à missão como um todo (JESUS, 2020), bem como à atuação após o terremoto, considera-se fundamental destacar a visão que o governo brasileiro recebia dos militares que estavam no Haiti, para que fossem tomadas as decisões em território nacional a respeito da intensificação da entrada de haitianos e para a compreensão dos motivos que fizeram o Brasil ser uma possibilidade de destino migracional.

Como não é objetivo deste trabalho estudar profundamente a MINUSTAH, não será feita a análise detalhada dos impactos positivos e negativos da missão, bem como sua atuação no Haiti. Porém, é imprescindível destacar que a população haitiana não tinha a mesma percepção da atuação da missão. Inclusive, o tempo de socorro após o terremoto é contraditório. De acordo com Ricardo Seitenfus, em algumas localidades, o socorro demorou cinco dias para chegar, sendo inicialmente direcionado prioritariamente para os estrangeiros e somente depois chegando à população haitiana.

El ejemplo más ilustrativo de esta situación ocurrió con *Léogâne*, ciudad ubicada al oeste de Puerto Príncipe y próxima al epicentro del sismo. Distante de los proyectores de los medios internacionales de información, sus víctimas eran exclusivamente haitianas. Los primeros socorros extranjeros (canadienses) llegaron a *Léogâne* el domingo, 17 de enero, cinco días después del terremoto¹⁹ (SEITENFUS, 2016, p. 250).

¹⁹ Tradução nossa: O exemplo mais ilustrativo dessa situação ocorreu com Léogâne, uma cidade localizada a oeste de Porto Príncipe e próxima ao epicentro do terremoto. Distante dos projetores da mídia internacional, suas vítimas eram exclusivamente haitianas. Os primeiros suprimentos de ajuda externa (canadense) chegaram a Léogâne no domingo, 17 de janeiro, cinco dias após o terremoto.

Também são relatados casos de abusos sexuais por parte das tropas de diversas nacionalidades. Lee e Bartels (2019) afirmam haver 265 crianças filhas de militares, com predominância dos soldados do Uruguai e do Brasil. Além disso, a epidemia de cólera após o terremoto, que matou quase oito mil e contaminou 800 mil pessoas, de acordo com a Organização Panamericana de Saúde, posteriormente se comprovou que foi proveniente do Nepal por meio da MINUSTAH, trazida por soldados contaminados.

Percebe-se que a presença das tropas é real e significativa, embora possa ser percebida de maneira oposta pelas nações que compuseram a missão, como o Brasil, e pela população local. Fato é que, com tudo isso, o Brasil se mostrou um destino possível e desejável pelos haitianos naquele momento. Eram vários os fatores que apontavam o país como destino final ou apenas como passagem.

Seitenfus afirma, sobre a presença do Brasil no Haiti logo após o terremoto:

... confirmaban lo que más tarde sería constatado por el primer ministro Bellerive: en Haití, Brasil es una potencia cuando se trata de ayuda humanitaria. Es el nuevo factor que compone la política externa del país: en el plano internacional somos una nación que puede ostentar con orgullo lo que se conoce como *Soft Power* (*poder suave*). Todos los componentes de la operación haitiana comprueban esa incuestionable presencia (SEINTEFUS, 2016, p. 241).

Outros fatores anteriores à ajuda após o terremoto colaboraram para que o Brasil fosse um país atrativo, como sua visibilidade na política externa, sobretudo na América Latina durante o governo Lula, bem como a presença marcante nos fóruns da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA), os grandes eventos televisionados globalmente, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, o fascínio que os haitianos têm pelo futebol brasileiro, a presença de empresas brasileiras em outros países, inclusive no Haiti – tudo isso criou uma imagem projetada para outros países de uma nação próspera e atrativa (JESUS, 2020).

Há que se ressaltar o fechamento de outros destinos comumente preferidos, como Estados Unidos, Canadá e França, que dificultaram a entrada em seus territórios, fazendo os fluxos serem redirecionados para a América do Sul. Nesse momento, governos mais progressistas, como Brasil e Equador, eliminaram restrições enquanto o restante do mundo fechava suas portas. Essas informações sobre as legislações migratórias também exerceram influência na escolha dos destinos (FERNANDES; FARIA, 2016, p. 95).

Nesse sentido, afirma Jesus:

Para os que dispõem de melhores condições financeiras, o acesso aos Estados Unidos, Canadá e França é prioritário. Para os demais, além desses destinos, outros atravessamentos intermediários funcionam como estágios a serem

cumpridos. É assim que alcançam o México, a República Dominicana ou a Guiana Francesa. A maioria permanece sem alcançar o sonho da grande diáspora, mas não regressam em definitivo para o Haiti (JESUS, 2020, p. 94).

Além dos motivos expostos, Louidor *et al.* (2011) apontam duas redes de tráfico de pessoas que visavam recrutar os haitianos com promessas de trabalho fácil e acesso aos estudos em diversos países latino-americanos, bem como nos Estados Unidos e em alguns países europeus. Essas redes de tráfico de pessoas comandadas por coiotos também podem ser vistas como causa facilitadora da escolha do Brasil como destino.

Diante do exposto, vislumbra-se o cenário de uma nação que tinha a constante presença e sofria influência do Brasil, por meio da MINUSTAH, do futebol, da participação do país em eventos internacionais que aumentaram a visibilidade brasileira diante da política externa, e por todos os fatores econômicos, sociais e culturais que tornavam o Brasil um destino possível para a diáspora haitiana. Nesse contexto, a respeito da catástrofe natural que devastou o Haiti, Seintefus, relata:

La muerte, la destrucción impía, el sufrimiento, la angustia, las lágrimas, pero también la solidaridad, la mirada digna, la mano extendida, el vaso de agua alcanzado, la sonrisa esbozada, el canto que se eleva y domina el miedo en la oscuridad cerrada de la noche. El terremoto los lanzó a una vida que nunca habían imaginado tener que vivir. No se trataba de una película con trucos y efectos especiales, sino de la vida real que, además de que se desarrolla bajo sus miradas, los hacía parte de ella (SEINTEFUS, 2016, p. 240).

O terremoto em 12 de janeiro de 2010, de magnitude 7 na escala Richter²⁰, que teve como epicentro a península de Tiburon, a cerca de 25 km da capital, deixou um milhão e meio de pessoas desabrigadas, aproximadamente 300 mil mortos e mais de 300 mil feridos, agravou as condições de miséria no país mais pobre do continente. Considerado o quinto terremoto mais grave da história mundial, destruiu a cidade de Porto Príncipe, capital do país, derrubou a sede do Palácio do Governo, a sede do Banco Mundial, a catedral de Notre-Dame de Porto Príncipe, bem como a sede da missão da ONU.

O Haiti ainda sofre as consequências do abalo sísmico, permanece entre os países mais pobres do mundo e é o mais pobre da América Latina, segundo dados do Fundo Monetário Internacional. Setenta por cento da população se encontra na miséria, com renda inferior a US\$2,4 dólares por dia.

²⁰ “A escala de Richter foi desenvolvida em 1935 pelos sismólogos Charles Francis Richter e Beno Gutenberg, ambos membros do California Institute of Technology (Caltech), que estudavam sismos no Sul da Califórnia. Ela representa a energia sísmica liberada durante o terremoto e se baseia em registros sismográficos... é uma escala infinita ou aberta, podendo inclusive apresentar números negativos. No entanto, as forças naturais envolvidas limitam o topo da escala em aproximadamente 10. Teoricamente não existe energia em um terremoto capaz de superar esta marca” (ESCALAS RICHTER E MERCALLI, 2020).

De acordo com Steinfus (2014), o ano de 2010 foi marcado por três fatores determinantes: o terremoto, conhecido como o mais terrível da história e que destruiu a região metropolitana de Porto Príncipe; em segundo lugar, a entrada do embrião da cólera, que encontrou as desumanas condições sanitárias e acelerou a propagação da epidemia; e por fim, em terceiro lugar, as eleições presidenciais:

Enfim, o terceiro acontece por ocasião das eleições presidenciais de fins de novembro de 2010 e dão lugar à intromissão – tão inverossímil quanto vergonhosa – de determinados países ditos amigos do Haiti, da ONU e da OEA, impondo um candidato não somente à revelia da vontade popular, mas também contrariando elementares regras diplomáticas e basilares princípios eleitorais. Raramente escancaramos de tal forma as debilidades, contradições e covardia que acometem o mundo quando se debruça sobre o Haiti (STEINFUS, 2014, p. 23).

Logo, há que se pensar o fluxo migratório e a concessão do visto permanente por questões humanitárias diante desse contexto apresentado. Percebe-se, diante do exposto, que se trata de um novo fluxo migratório, tanto para o Brasil quanto para o Haiti. E, embora sejam variadas as razões iniciais que tornaram o Brasil um destino almejado, o fato é que teve início um fluxo maciço de haitianos para o território brasileiro (FERNANDES; FARIA, 2016, p. 96).

Nos anos iniciais da migração haitiana para o Brasil, as chegadas ocorriam principalmente pelas cidades de Tabatiga (AM), Assis Brasil e Brasiléia (AC) e alguns casos em Corumbá (MS). Geralmente, essas cidades eram alcançadas depois de passagens pela República Dominicana, Panamá, Equador, Peru e, em menor medida, a Bolívia. Tais rotas e entradas confirmam a participação dos coiotes, que buscavam alternativas quando encontravam um impedimento maior em alguma dessas fronteiras (FERNANDES; FARIA, 2016, p. 96).

Já em território brasileiro, uma vez indocumentados, há que se regularizar a situação migratória. Inicia-se com a solicitação de refúgio, que deve ser realizada nos postos migratórios nas cidades de fronteira, ou seja, nas bases da Polícia Federal brasileira.

A solicitação de refúgio é o caminho utilizado pelos haitianos na tentativa de regularizar sua entrada e permanência, e obter o CPF e a Carteira de Trabalho provisórios, por meio do protocolo, que é conhecido como carteira provisória de estrangeiro. O protocolo é fornecido após a solicitação e tem validade por um ano, podendo ser prorrogado por igual período até o pedido ser analisado pelo CONARE.

Essa documentação é essencial para que o imigrante possa se estabelecer na sociedade brasileira, por ter assegurados os direitos constitucionais, bem como por meio do

mercado de trabalho, a fim de poder fazer coisas simples e essenciais do dia a dia, como a abertura de conta bancária, principalmente para enviar remessas para seu país de origem.

Os haitianos migram por meio de redes migratórias e sociais, como ensina Jesus (2020, p. 31): “As redes sociais, estabelecidas por meio dos vínculos entre os sujeitos que as compõem, podem se transformar em redes migratórias quando o capital social delas é convertido em recursos direcionados ao ato de migrar”.

Percebe-se, portanto, a importância da situação migratória regular para os haitianos, uma vez que mantêm seus vínculos com o Haiti, e por financiarem as novas migrações, bem como os familiares que não puderam sair do país.

Jesus ressalta, em uma de suas entrevistas com um haitiano, a importância das remessas para o país de origem, bem como o papel dos que partiram nas redes familiares, e obtém como resposta sobre a responsabilidade de efetuar remessas em dinheiro:

Às vezes o dinheiro é investido para a construção de uma casa nova, para a compra de móveis, principalmente se você ganha bem no destino, mas na maioria dos casos a remessa é insuficiente e **as necessidades imediatas consomem tudo**. As melhores escolas no Haiti são privadas, de ordens religiosas, e grande parte do dinheiro enviado pelos migrantes vai para as **mensalidades ou para o lanche**. É uma vergonha um filho ir para a escola sem levar a merenda. Além disso, se gasta com comida em casa, o **dinheiro é consumido imediatamente** (JESUS, 2020, p. 213).

Dentro da perspectiva de análise proposta neste trabalho, de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos, tem-se que a regularização da situação migratória, ao proporcionar a possibilidade de obtenção de CPF, que permite a abertura de conta bancária e a realização de remessas para os familiares, é algo que faz parte da construção da dignidade do imigrante, não apenas do haitiano, porém de todos os que se sentem possuidores de direitos por terem a capacidade, mesmo que básica, de movimentarem suas finanças.

Afirma um interlocutor em resposta na entrevista concedida a Jesus (2020) em 19 de junho de 2019, na cidade de Campo Grande/MS: “Com o nosso trabalho, fora do Haiti, sustentamos muita coisa. A diáspora é fundamental política e economicamente para o Haiti e a ruptura do sistema político haitiano precisa envolvê-la também” (JESUS, 2020, p. 32).

O termo “diáspora” merece ser analisado para além do significado que possui tradicionalmente, como deslocamento, geralmente forçado ou incentivado, de uma comunidade de pessoas. Para os haitianos, diáspora é um modo de vida. Afirma Joseph Handerson (2015) que a categoria êmica diáspora, ou seja, por meio da visão interna dos haitianos, significa quase o contrário do conceito de refúgio, que impõe uma ideia de fuga,

sendo marcada pela ideia de pertencimento, de constante contato com o país de origem, de manutenção de laços. Para melhor compreensão do termo, destaca-se:

O termo *diaspora* serve como adjetivo para qualificar pessoas, além de designar a comunidade haitiana transnacional. É comum os haitianos no Haiti usarem a palavra *diaspora* para chamar outro compatriota que parte, reside *aletranje* (no exterior), envia remessas, etc.: *diaspora ki jan ou ye?* (*diaspora*, como você vai?); *sa k'ap fèt diaspora?* (o que tem feito, *diaspora*?); *mwen se diaspora* (sou *diaspora*) (HANDERSON, 2015, p. 59).

Para além dos significados e conceitos comumente usados de refúgio e migração, há, no caso haitiano, o conceito de diáspora. E, sobre essas categorias e implicações na vida do indivíduo, Bersani explica:

Assim, parece-nos bastante frutífera uma análise cruzada, na qual a compreensão do termo *refúgio* se dá também pela investigação de sua relação com outras categorias presentes no mundo social e implicadas no mesmo contexto, como, por exemplo, *imigração* e *diáspora*. Esses termos não designam apenas o *status* formal associado aos modos de mobilidade, mas também trazem, incorporados em si, um conjunto de imagens, valores, emoções e práticas que se relacionam às múltiplas experiências vividas pelos atores em questão, tanto nos ambientes públicos como privados (BERSANI, 2016, p. 387, grifos do original).

Compreender as diferenças para além das implicações jurídicas é essencial para a análise do impacto que categorias de migração causam na vida das pessoas. O haitiano que chegou no Brasil após o terremoto de 2010, por definição jurídica, não se enquadra na categoria de refúgio, como já demonstrado, porém também não é amparado pela legislação relacionada aos imigrantes, quase sempre vinculada à questão laboral, e traz um novo conceito: a diáspora.

Logo, pensar apenas em conceitos e enquadramentos jurídicos não permite compreender todo o universo relacionado aos novos fluxos migratórios existentes, é apequenar a discussão e restringi-la à legislação. Para a compreensão ampla da temática, é indispensável que o próprio migrante sinta-se detentor de direitos, para que então possa ser reconhecido jurídica e socialmente, assim como aponta a teoria de Honneth (2003), essenciais para a formação da identidade.

Portanto, a importância da regularização do imigrante é essencial para o exercício das atividades essenciais para que possa ser inserido na sociedade. Esse contingente vindo do Haiti após o terremoto adentra o território brasileiro com uma única possibilidade: solicitar o refúgio.

Segundo dados do Ministério da Justiça, no relatório “Refúgio em Números” (BRASIL, 2017), em 2010 houve 442 solicitações de refúgio de haitianos, aumentando para 2.991 em 2011, e em 2012 esse número chegou a 6.301. Os anos seguintes tiveram um

aumento vertiginoso: 17.991 pedidos em 2013, e 34.770 em 2014. Em 2015 ocorreu uma queda das solicitações que totalizaram 5.364, seguido de um discreto aumento em 2016, que totalizou 6.010 pedidos de refúgio. Ressalta-se que em 2015 a situação de 43.871 haitianos foi regularizada por meio de despacho conjunto entre o CONARE e o CNIg, conforme será abordado para compreensão da entrada e regularização migratória dos haitianos que culminou com a criação do visto humanitário.

A princípio, a entrada de haitianos nos primeiros meses de 2010 não despertou a atenção ou alguma medida do comitê, que simplesmente negava os pedidos de refúgio por não se enquadrarem na lei.

Diante do aumentado número de solicitações nos meses seguintes, o CONARE, em outubro de 2010, solicitou ao CNIg a discussão da situação e foi criado um grupo de trabalho para tratar especificamente da entrada e da expressiva quantidade de solicitações de refúgio pelos haitianos. O grupo, em sua criação em 2010, na IX reunião do CNIg, foi chamado de “Haitianos no Brasil”, e depois, em 2011, foi denominado “Grupo de trabalho sobre imigrantes haitianos”. Por fim, em 2016, ficou intitulado como “Grupo de trabalho nos fluxos migratórios para o Brasil” (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 150).

O CONARE acionou o CNIg com fundamento no disposto na RN n. 13, de 23 de março de 2007²¹, e por meio da previsão contida na RN n. 27, de 25 de novembro de 1998, que “disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração” (BRASIL, 1998). Com fundamento inédito nessa resolução, foram concedidas, em caráter excepcional e individual, a autorização de permanência em território nacional. Porém, essa autorização beneficiou apenas um grupo de 199 haitianos que tiveram seus pedidos de refúgio negados pelo CONARE.

Esta autorização merece destaque por ter sido inédita com fundamento na premissa disposta na RN n. 27/98. Desse modo, seguem trechos do extrato do voto aprovado pelo CNIg na data de 13 de março de 2011:

As políticas migratórias estabelecidas pelo CNIg se pautam pelo respeito aos **direitos humanos e sociais dos migrantes**, de forma a que sejam tratados com **dignidade** e em **igualdade** de condições com os brasileiros... Mais além, a prevalência dos direitos humanos é um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil (CNIg, 2011 – grifos nossos).

21 Dispõe: “Art. 1º O pedido de refúgio que possa não atender aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, poderá, a critério do CONARE, ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no País ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração, com base na Resolução Normativa CNIg n. 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos” (BRASIL, 2007).

A respeito da situação especial, afirma:

Essa Resolução considera como “situações especiais” aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do CNIg, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto de permanência; e, como “casos omissos”, as hipóteses não previstas em Resoluções do CNIg (CNIg, 2011).

E define casos humanitários:

[...] tem considerado as políticas migratórias estabelecidas para considerar como “especiais” os casos que sejam “humanitários”, isto é, aqueles em que a **saída compulsória do migrante** do território nacional possa **implicar claros prejuízos à proteção de seus direitos humanos e sociais fundamentais** [...] (CNIg, 2011 – grifos nossos).

Esse texto inaugura a política migratória direcionada para os casos não previstos em lei, bem como a solução dada pelo Brasil para a situação dos haitianos. Demonstra ainda a incompatibilidade do Estatuto do Estrangeiro com a Constituição Federal e com as normativas internacionais, ao afirmar que os imigrantes devem ser tratados da mesma maneira que os nacionais e que os direitos humanos regem as relações internacionais do Brasil. Como já mencionado, trata-se de autorização para “esta situação específica, não se constituindo em precedente para futuros casos” (CNIg, 2011).

A ata da III reunião²² ordinária, de 13 de abril de 2011, afirma:

O fluxo migratório observado parece estar intimamente relacionado à situação socioeconômica e à instabilidade política que ora se verifica no Haiti, tendo o terremoto de 2010 funcionado apenas como deflagrador do mesmo. O fenômeno tem várias dimensões, não devendo ser observado apenas em uma delas: há a dimensão individual do imigrante, na qual se impõe uma visão humanitária por parte do poder público; mas há também o reflexo das medidas a serem tomadas nas relações entre o Brasil e o Haiti, além da repercussão das mesmas na imagem do Brasil junto à comunidade internacional quanto ao tratamento ofertado às questões migratórias (CNIg, 2011, p. 4).

Ocorre que, ao contrário do imaginado, esse fluxo não foi pontual e temporário, com o Brasil ocupando apenas o espaço de país de trânsito. O número de solicitações de refúgio aumentou vertiginosamente, necessitando de nova solução jurídica diante da situação instaurada nas fronteiras pelas quais entravam no Brasil.

Sobre a solução encontrada pelo Brasil e suas consequências, Silva discorre:

A resposta pública do governo brasileiro em enquadrar os haitianos no contexto de um visto especial, chamado visto humanitário, fornecendo-lhes uma residência permanente, evitava por um lado a deportação, até mesmo porque muitos deles tinham feito solicitação de refúgio. Por outro lado, a situação de imprevisto estava

²² Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2011/III_Reunião_Ordinaria_-_abril_-_2011.pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.

fazendo surgir uma grave crise humanitária nos pontos de entrada dos haitianos, particularmente no estado do Acre, na cidade de Brasiléia, com a criação de um verdadeiro “campo” de solicitantes naquela localidade, noticiada por vários meios de comunicação (SILVA, 2015, p. 242).

Diante dessa solução encontrada pelo CNIg, observou-se um fluxo ainda maior de haitianos que entravam no Brasil indocumentados e que necessitavam utilizar-se desse mecanismo de regularização para a permanência regular no país (FERNANDES; FARIA, 2017). Assim, o governo brasileiro se viu diante da necessidade urgente de regularizar a entrada dessas pessoas, garantindo a migração regular dos haitianos no Brasil.

A Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, resolve:

Art. 1º Ao **nacional do Haiti** poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, **por razões humanitárias**, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro (BRASIL, 2012).

Destaca-se a limitação de nacionalidade, somente haitianos, bem como as razões humanitárias descritas, ou seja, resultantes do terremoto ocorrido:

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas **resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010** (BRASIL, 2012).

A quantidade de vistos foi limitada de acordo com o parágrafo único, que previa a possibilidade de apenas 1.200 vistos nessa modalidade, revogado pela Resolução Normativa n. 102, de 26 de abril de 2013. E com prazo de permanência de 5 anos, devendo “comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor” (BRASIL, 2012). Porém, tal exigência era descartada; não era necessário apresentar uma proposta ou contrato de trabalho, bastando apenas entregar documentos simples como registro de identidade, comprovante de residência e certificado negativo de antecedentes criminais, bem como a possibilidade de um visto de permanência de um chefe de família ser estendido para seus dependentes (GODOY; GALVÃO, 2011).

A criação do visto humanitário se deu para atender exclusivamente à demanda de imigrantes haitianos irregulares no país, com objetivo de proteção, controle da entrada, e também para desmotivar o ingresso irregular no território nacional por meio dos atravessadores.

Porém, tratava-se de uma solução improvisada e pontual, que não solucionava permanentemente a questão nem modificava o Estatuto do Estrangeiro, mas que foi chamada

de “boas práticas” e elogiada pelo ACNUR, que reconheceu como sendo eficaz resposta dada ao problema. Assim:

Diante de tal conjuntura, alguns países, por exemplo Venezuela, México e os Estados Unidos, têm verificado a importância de se adotar mecanismos administrativos ou legislativos para regularizar a permanência de pessoas que não são reconhecidas como refugiados, mas para quem o regresso ao país de origem não é possível ou recomendável por uma variedade de razões. Essa prática representa uma resposta positiva do Estado, coerente com sua responsabilidade perante o Direito Internacional de proteger as pessoas que estejam em seu território ou sob sua jurisdição, independentemente de sua nacionalidade ou *status* migratório (GODOY, 2011, p. 63).

Diante das obrigações decorrentes dos regimentos internacionais de proteção, a previsão de não devolução, contida em vários instrumentos, como na Convenção Americana de Direitos Humanos, que frisa ser proibida expulsões em massa de estrangeiros, fez com que o Brasil buscasse uma solução complementar que tivesse respaldo nos direitos humanos. Portanto, era uma oportunidade para modificar, ou até mesmo revogar, o Estatuto do Estrangeiro, visto que já havia projetos de lei no Congresso Nacional antes da chegada dos haitianos.

A então Presidente Dilma Rousseff reiterou os objetivos do visto humanitário quando esteve no Haiti, no dia 2 de fevereiro de 2012:

Devemos combater esses criminosos, que se aproveitam das vulnerabilidades das famílias, expondo-as às situações desumanas durante a travessia... reafirmo o duplo propósito das políticas de visto: garantir o acesso em condições de segurança e de dignidade e, ao mesmo tempo, combater o tráfico de pessoas, o que temos feito em cooperação com países vizinhos (LOURENÇO, 2012).

A resolução normativa foi necessária, conforme demonstrado, embora não tenha resolvido permanentemente o problema, porque o Estatuto do Estrangeiro e demais normas não tinham previsão adequada para o caso dos haitianos que vieram para o Brasil, principalmente, devido ao terremoto de 2010, e que estavam irregulares no país buscando a regularização por meio do pedido de refúgio. Embora fosse uma solução excepcional, foi, sem dúvida, o meio encontrado para responder às necessidades de proteção complementar desses indivíduos (GODOY; GALVÃO, 2011).

Nesse sentido, e pelos motivos expostos, era necessário que o Brasil buscasse uma alternativa pautada nos direitos humanos, de acordo com Godoy e Galvão:

El enfoque de derechos humanos sugiere que los Estados cuenten con mecanismos sensibles de identificación de los diferentes perfiles de personas, sus necesidades y las consecuentes respuestas distintas para cada contexto. Esto es particularmente relevante al buscar fortalecer la capacidad de protección en situaciones de flujos migratorios mixtos, en que migrantes, refugiados, víctimas de desastres socio-

ambientales, víctimas de trata y tráfico de personas, niños no acompañados e, incluso, redes criminales muchas veces utilizan las mismas rutas de acceso a un país. Se trata de ver el escenario sin el sesgo de seguridad nacional o de criminalización de la migración irregular, entendiendo como incumbencia primordial del Estado su responsabilidad de protección a las personas que se encuentran en su territorio, estén ellas documentadas o no²³ (GODOY; GALVÃO, 2011. p. 125).

Diante da incapacidade de a legislação pátria proteger esse grupo específico e da situação instaurada nos municípios fronteiriços por meio do fluxo atípico de haitianos, o visto humanitário foi a solução encontrada, devido à situação humanitária apontada pelo CONARE e CNIg, com o objetivo de proteger, com fundamento na legislação pátria e em dispositivos internacionais, independentemente da situação migratória, os haitianos que estavam em território nacional, permitindo assim o gozo dos direitos garantidos a todos os imigrantes no Brasil, por meio da regularização migratória e possibilitando o reconhecimento dessas pessoas como sujeitos de direitos humanos.

Dessa maneira, os haitianos puderam solicitar o visto humanitário na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, capital do Haiti, que, posteriormente, teve de ser remodelada, com auxílio da Organização Internacional para as Migrações – OIM, com a construção de uma base de apoio para garantir o atendimento de todos os que buscavam o visto de residência permanente em território brasileiro. Sobre o assunto, destacam Duval Fernandes, Rosita Milesi, Bruna Pimenta e Vanessa do Carmo:

Em recente visita de uma delegação do CNIg ao Haiti ficou patente que, apesar de todos os esforços do Ministério das Relações Exteriores, ainda não é possível vislumbrar uma situação de normalidade na concessão dos vistos. As cenas estampadas em periódicos do Haiti mostrando a presença constante de dezenas de haitianos à porta do Consulado brasileiro na esperança de ter a oportunidade de agendar um atendimento para a solicitação do visto, deixa isso bem claro. A situação é um tanto chocante, pois não há atendimento sem agendamento por telefone, o que leva a uma espera praticamente inútil à porta do Consulado (FERNANDES; MILESI; PIMENTA; CARMO, 2013, p. 67).

Porém, os haitianos que já estavam em fluxo migratório para o Brasil não foram atingidos por essa resolução e ficaram nas cidades fronteiriças, retidos na fronteira com o Peru, ou em solo brasileiro, aguardando uma decisão sobre a autorização de residência. Essa

23 Tradução nossa: A abordagem de direitos humanos sugere que os Estados tenham mecanismos sensíveis para identificar os diferentes perfis de pessoas, suas necessidades e as conseqüentes respostas diferentes para cada contexto. Isso é particularmente relevante quando se busca fortalecer a capacidade de proteção em situações de fluxos migratórios mistos, em que migrantes, refugiados, vítimas de desastres socioambientais, vítimas de tráfico e contrabando de seres humanos, crianças desacompanhadas e até redes criminosas muitas vezes eles usam as mesmas rotas de acesso a um país. Trata-se de ver a cena sem viés de segurança nacional ou criminalização da migração irregular, entendendo como responsabilidade primária do Estado sua responsabilidade de proteger as pessoas que estão em seu território, estejam elas documentadas ou não.

situação gerou um problema local de grandes proporções. O Ministério Público do Acre ajuizou contra a União uma ação civil pública²⁴ que pediu o reconhecimento do refúgio aos cidadãos haitianos no Brasil para garantia dos direitos humanos. Em 2015, o Ministério Público do Trabalho também interpôs ação civil pública²⁵, buscando a proteção dos interesses da sociedade. Embora de extrema relevância, essas ações não serão analisadas individualmente, visto que o objetivo é demonstrar a mobilização dos poderes públicos para solucionarem a situação, que era vista como caótica.

Nessa direção, Teles aponta o estado em que se encontravam tais cidades:

A situação no Acre foi caótica com a migração haitiana. As cidades acreanas não foram capazes de absorver o grande número de migrantes, havendo falta de alimentos, aumento de doenças, violência. Muitos migrantes haitianos foram marginalizados, vítimas de preconceitos e explorados no mercado informal de trabalho (TELES, 2020, p. 27).

Diante do caos instaurado na região, o Ministério da Justiça voltou a receber as solicitações de refúgio, para que pudessem entrar de forma regular no Brasil e ter acesso aos documentos básicos.

Devido a esse fato, os imigrantes haitianos passaram a ter duas possibilidades de regularização da situação migratória: o pedido de refúgio ou a RN n. 97. E a quantidade de chegadas estava em constante ascendência. Um fator decisivo para essa escolha era o custo financeiro do visto humanitário: havia uma taxa de U\$200,00 para sua emissão, bem como os documentos necessários, embora com menor exigência burocrática, como já apontado; eram requisitados documentos mais simples e de fácil acesso, como documento de identificação e antecedentes criminais. Porém, em contrapartida, o pedido de refúgio não tem custo e não exige documentação. Havia, portanto, duas rotas: a dos que estavam legalmente aptos a entrar no Brasil e a dos que solicitavam refúgio.

Tais rotas indicam que a ação dos coiotes aumentou em decorrência da RN n. 97/2012 pelo fato de atrair mais haitianos para o Brasil e de a quantidade de vistos emitidos no Haiti não ser suficiente, o que ocasionava o mesmo problema anterior: situação de calamidade pública nas cidades fronteiriças receptoras do fluxo (FERNANDES; FARIA, 2016). Desse modo, em um primeiro momento, o visto humanitário não teve o efeito desejado por conseguir suprir apenas uma parcela da demanda.

Em abril de 2013, o CNIg, diante da constante e crescente demanda, e das situações em que se encontravam as cidades fronteiriças de entrada no Brasil, por meio da Resolução

²⁴ Ação Civil Pública n. 0000723-55.2012.4.01.3000, proposta pelo Ministério Público Federal no Acre.

²⁵ Ação Civil Pública n. 0000384-81.2015.5.14.0402, proposta pelo Ministério Público do Trabalho do Acre.

Normativa n. 102, de 26 de abril de 2013, altera o art. 2º da RN n. 97/2012, revogando seu parágrafo único, que limitava o número de vistos. Solicitou também que fossem concedidos vistos em outras cidades que estavam nas principais rotas para o Brasil, para assim controlar a demanda em Porto Príncipe, no Haiti.

Já em 2015, com um número cada vez mais alto de solicitações de vistos humanitários, bem como de entradas irregulares, ocorreu um acordo entre o Itamaraty e a OIM para a implementação de uma base de apoio, que tinha por objetivo ser um centro de processamento de vistos, de análise prévia dos documentos e de envio para o consulado a fim de emitir o visto. Segundo dados do Ministério da Justiça, a média era de dois mil vistos ao mês.

Outro fator que aumentou drasticamente o número de entradas de haitianos no Brasil foi que, em 15 de agosto de 2015, os vistos para fins de turismo com prazo de 90 dias passaram a ser solicitados na página do consulado, bastando apenas aguardar a autorização para a viagem regular ao Brasil. Ressalta-se que Equador, Peru, Chile e Argentina não exigiam dos haitianos visto de turista. Logo, o Brasil não se tornou destino por conta da política de emissão de vistos, mas sim por ser um país visado pelos vínculos prévios estabelecidos durante vários anos.

Outras resoluções normativas, além da RN n. 102/2013, que revogou a restrição da quantidade de vistos, trataram da ampliação do prazo de vigência: RN n. 106/2013; RN n. 113/2014; RN n. 117/2015 e RN n. 123/2016.

Com a nova Lei de Migração, o tema da acolhida humanitária foi regulamentado por portarias interministeriais, sendo elas em relação aos haitianos: Portaria Interministerial n. 10, de 6 de abril de 2018, dos Ministérios da Justiça, Extraordinário da Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho (BRASIL, 2018); e Portaria Interministerial n. 12, de 20 de dezembro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2019). Ambas dispõem sobre “a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti”; e a Portaria n. 12/2019 revoga a Portaria n. 10/2018.

De acordo com o disposto na Portaria Interministerial n. 10/2018, com fundamento no disposto nos arts. 14, § 3º, e 30, I, c, da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, e 36, § 1º, e 145, § 1º, do Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, fica restrita a emissão de vistos à Embaixada do Brasil na cidade de Porto Príncipe no Haiti, prevendo prazo de 90 dias de validade do visto temporário por motivo de acolhida humanitária; deve então o imigrante ir

à Polícia Federal para registro e solicitação de autorização de residência pelo prazo de dois anos, que anteriormente era de cinco anos, podendo ser solicitada a autorização de residência por prazo indeterminado, desde que cumpridos os requisitos legais, além de isentar os solicitantes de taxas e emolumentos (BRASIL, 2018).

A Portaria Interministerial n. 12/2019 revoga a anterior e dispõe, sob os mesmos fundamentos, sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência, com modificações que visaram à desburocratização dos procedimentos, bem como com maior prazo, permitindo que os haitianos ou apátridas que estejam no Brasil até a data de 31 de dezembro de 2020 façam o requerimento de sua situação migratória. Destaca-se a não exigência de certidão de nascimento, que, até então, poderia ser substituída por certidão consular que comprovasse a filiação, requisito esse que causava sérios entraves para a solicitação de residência temporária ou permanente, uma vez que não é proporcional solicitar um documento consular, que pode demorar meses para ser emitido, na falta da certidão de nascimento, um documento que poucas pessoas conservam, podendo atualmente ser autodeclarada a filiação (BRASIL, 2019).

Já com a Lei de Migração em vigor, a cidade de Corumbá/MS, fronteira com a Bolívia, passou a ser a principal rota de entrada de haitianos, e as cidades do norte do país tiveram o fluxo diminuído. Tal fenômeno se deve à entrada de haitianos vindos do Chile e que, devido à Portaria Interministerial n. 10/2018, que dispõe que os vistos serão concedidos apenas na Embaixada brasileira em Porto Príncipe, estão impedidos de entrar de maneira regular e necessitam regularizar sua situação após a entrada em território brasileiro.

Segundo Jesus, esse novo fluxo com entrada por Corumbá é oriundo da rota que passa pelo Chile e Bolívia, até alcançar a fronteira brasileira. Dentre os diversos motivos possíveis, ressalta o autor:

Especificamente no contexto chileno, concluímos que as mudanças na política migratória, o desemprego e o racismo são fatores que têm influenciado diretamente na decisão dos haitianos de deixarem o país. Por outro lado, a existência de amigos e familiares residentes em diversos municípios brasileiros tem refletido na escolha dos destinos para uma nova etapa migratória. Porém, as alterações relativas à concessão de vistos humanitários para haitianos pelo governo brasileiro também impuseram dificuldades, o que refletiu na situação indocumentada da maioria (JESUS, 2019, p. 13).

A dificuldade apontada em relação à concessão do visto humanitário refere-se às modificações apontadas anteriormente: exclusividade de emissão pela Embaixada brasileira e exigência de documentação, uma vez que, não apresentados todos os documentos, como a certidão de nascimento para comprovar a filiação, o pedido de autorização de residência dos

que já se encontravam no país não poderia ser feito. Ou demorava muito até que pudessem solicitar e receber a certidão consular prevista na Portaria n. 10/2018.

Por isso a recente Portaria Interministerial n. 12/2019 foi comemorada por reduzir a burocracia documental, permitindo assim que os haitianos pudessem regularizar com maior facilidade a permanência no Brasil.

As portarias passaram a ser de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública devido ao fato de a Lei de Migração revogar o Estatuto do Estrangeiro, que criou o CNIg. Logo, as competências do Conselho estão dispostas no Decreto n. 9.873, de 27 de junho de 2019 (BRASIL, 2019), e no decreto regulamentador da Lei de Migração, Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017). De acordo com informações²⁶ do *Portal de Imigração*, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, permanecem como as principais atribuições:

... formular a política nacional de imigração; coordenar e orientar as atividades de imigração laboral e, efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão de obra imigrante qualificada; promover ou fornecer estudos de problemas relativos à imigração laboral (BRASIL, 2020).

Percebe-se que a entrada de haitianos continua ocorrendo com número expressivos e que a solução encontrada pelo Brasil, embora sofra críticas das mais diversas áreas, foi capaz de amenizar e solucionar o problema da entrada e/ou permanência indocumentadas e/ou irregulares dos imigrantes haitianos. Assim como afirmam Fernandes, Milesi, Pimenta e Carmo:

Tímida segundo alguns, avançada demais no pensamento de outros ou justificada como a única solução possível naquele momento, o fato é que esta Resolução permitiu avançar na discussão da governança migratória no país e demonstrou a urgente necessidade de definição de uma política migratória para Brasil, calcada no respeito aos direitos humanos dos imigrantes e respaldada em legislação moderna e atual (FERNANDES; MILESI; PIMENTA; CARMO, 2013, p. 56).

Nesse mesmo sentido, Camila de Carli Cardoso de Oliveira ressalta:

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” (OLIVEIRA, 2017, p. 125).

Porém, a solução inaugura a postura normativa do país em relação à acolhida humanitária. Quase dez anos após o primeiro fluxo atípico e maciço de imigrantes vindos do

²⁶ Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2>. Acesso em: 30 jan. 2020.

Haiti, agora consta em lei a previsão de acolher imigrantes por razões humanitárias, conforme apontado no capítulo anterior, além de regulamentar de maneira cada vez menos burocrática, mas que permite a proteção desses seres humanos, bem como o controle pelo país da situação imigratória com a possibilidade de articulação de políticas públicas específicas diante da necessidade de complementação da proteção aos imigrantes mais vulneráveis.

2.2 Síria e Venezuela

Conforme exposto no tópico anterior, o Brasil inaugura a concessão de visto por motivo de acolhida humanitária como forma de proteção complementar, garantindo assim a regularização da entrada e permanência dos imigrantes que não eram amparados pelas legislações vigentes.

A experiência com os sírios e os venezuelanos merece análise porque, embora sejam situações diferentes do caso da migração haitiana, demonstram que o Estado brasileiro buscou em alguns momentos pautar-se na acolhida humanitária para solucionar situações migratórias que demandavam proteção complementar.

2.2.1 Síria

O ano de 2015 ficou marcado por uma foto que circulou o mundo (FOTO CHOCANTE, 2015): o corpo morto de um menino sírio de três anos, Alan Kurdi, refugiado da Síria, em uma praia na Turquia, após uma malsucedida tentativa desesperada de fuga de seu território, utilizando o Mar Mediterrâneo como rota. A situação dos refugiados já chamava a atenção global desde 2011, porém foi essa foto que fez todos os olhares se voltarem para o que estava acontecendo na Síria. Recentemente, em março de 2020, os atravessadores, conhecidos como coiotes, foram condenados por tráfico ilegal de pessoas (MOURENZA, 2020).

Zygmunt Bauman nos lembra da efemeridade do choque que as notícias causam e da situação atual dos refugiados e imigrantes humanitários:

Enquanto escrevo estas palavras, outra tragédia – nascida da indiferença insensível e da cegueira moral – está à espreita, pronta para o ataque. Acumulam-se os sinais de que a **opinião pública**, em conluio com uma **mídia ávida por audiência**, está se aproximando de modo gradual, porém inexorável, do ponto de “fadiga da tragédia dos refugiados”. Crianças afogadas, muros apressadamente erguidos, cercas de arame farpado, campos de concentração superlotados e competindo entre

si para acrescentar o insulto de tratarem os migrantes como batatas quentes às injúrias do exílio, de escapar por pouco dos perigos enervantes da viagem rumo à segurança – todas essas ofensas morais cada vez são menos notícia e aparecem com menor frequência “no noticiário”. Infelizmente, o destino dos choques é **transformar-se na rotina tediosa da normalidade** – e dos pânicos é desgastar-se e desaparecer da vista e das consciências, envoltos no véu do esquecimento (BAUMAN, 2017, p. 8).

Nesse longo trecho destacado talvez esteja o resumo de muito do que aconteceu em relação ao drama dos refugiados e dos imigrantes forçados, caso dos haitianos, sírios e venezuelanos, além de outras nacionalidades que sofrem com a migração durante o partir e o chegar, quando o permanecer torna-se quase insuportável em uma sociedade influenciada pela mídia, como afirma Bauman (2017). Esta teve, e tem, papel fundamental em noticiar a entrada dos haitianos como invasão, ao estampar, nas principais capas de todos os meios de comunicação, a foto do corpo sem vida de uma criança de três anos, bem como ao anunciar uma crise migratória com a entrada dos venezuelanos no Brasil. E, como uma profecia, a fadiga sobre a tragédia desses seres humanos é visível em parcela da população, bem como do governo, que insiste em tratar a imigração, exclusivamente, como um problema.

Nesse cenário mundialmente hostil para os imigrantes, a relevância da concessão de visto com fundamento na acolhida humanitária, embora com todas as suas limitações, foi, e ainda é, uma solução que permite que os imigrantes humanitários sejam amparados legalmente e possam se inserir na sociedade.

O mundo árabe foi abalado por vários protestos populares por maiores liberdades políticas e condições socioeconômicas de vida, que tiveram início em 2011, e perduram até os dias atuais. A interferência de outros países na Síria fez com que a guerra civil que eclodia no país tomasse proporções ainda maiores e mais graves (NASCIMENTO; ROBERTO, 2016).

Esse conflito gerou a maior crise de refugiados conhecida até hoje. De acordo com o ACNUR, três em cada quatro sírios vivem abaixo da linha da pobreza. A participação de vários países com interesses políticos e econômicos transformou o conflito em uma catástrofe humanitária.

De acordo com Sassen, sobre o fluxo migratório dos sírios devido à crise:

Eu defendo que eles são um novo tipo de refugiados, que são produzidos por uma forma particular de “desenvolvimento econômico”. Mas não há nenhum regime que lhes reconheça e precisamos de um tal regime. Então, nós os enxergamos simplesmente como migrantes, mas eles não são os migrantes: não há casa para voltar. Eles estão desabrigados, eles são refugiados de desenvolvimento econômico (SASSEN, 2015, p. 172).

Logo, a situação é bem específica: não há casa para voltar. Nesse contexto, não será feita a análise do conflito devido a sua complexidade e extensa duração, uma vez que o objetivo é a compreensão da resposta do Brasil diante da problemática migratória, sendo necessário apenas o conhecimento de que foi um conflito que gerou uma problemática global, seja pela interferência externa de outros países, bem como pelas consequências que gerou o fluxo migratório em proporções beligerantes, uma vez que podemos pensar na situação dos sírios, como afirma Sassen (2015), como seres humanos desabrigados.

Ainda sob essa perspectiva, Betts defende que não é necessário que se conheça a causa específica, mas que seja identificado que não há proteção dos direitos fundamentais pelo Estado. Assim:

What matters is not the particular cause of movement but rather identifying a threshold of fundamental rights which, when unavailable in a country of origin, requires that the international community allow people to cross an international border and receive access to temporary or permanent sanctuary²⁷ (BETTS, 2013).

Nos primeiros anos de conflito, até 2016, foram aproximadamente 4,8 milhões de refugiados e mais de 6,6 milhões de deslocados internos; somados, chegam a 50% da população do país em 2011. A Turquia foi o país que mais recebeu refugiados sírios, sendo 2,5 milhões até fevereiro de 2016, sem contar os que tiveram o mesmo destino do menino Alan Kurdi. O Líbano recebeu 1,1 milhão e a Jordânia aceitou 630 mil refugiados (AI, 2016 *apud* NASCIMENTO; ROBERTO, 2016). Dessa forma, quatro milhões de refugiados encontram-se em países do Oriente Médio, embora a mídia mantenha o foco naqueles que foram para a Europa ou outros continentes.

Ainda de acordo com os autores, sobre o destino dos sírios e os problemas posteriores à imigração:

Portanto, os refugiados sírios não apenas tiveram de fugir de seu país devido à guerra na Síria, como depois passaram a enfrentar dificuldades nos principais destinos para onde migraram. Os países vizinhos no Oriente Médio já são os principais destinos dos sírios, mas passam por problemas políticos internos e sofrem com a instabilidade regional. A UE, por sua vez, adota uma postura cada vez mais fechada e anti-imigração como bloco, o que dificulta e dissuade os migrantes. Nesse cenário de acirramento das fronteiras e tensões, muitos sírios têm de buscar outros destinos, mais receptivos, para que possam reconstruir sua vida (NASCIMENTO; ROBERTO, 2016, p. 84).

²⁷ Tradução nossa: O que importa não é a causa específica do movimento, mas a identificação de um limiar de direitos fundamentais que, quando indisponível em um país de origem, exige que a comunidade internacional permita que as pessoas atravessem uma fronteira internacional e tenham acesso a um santuário temporário ou permanente.

Devido a essas tensões políticas e econômicas, o Brasil tornou-se uma possibilidade de destino. E, diante da necessidade de proteção e soluções de acolhimento desse fluxo migratório, o país foi compelido a criar mecanismos legais de proteção complementar.

Conforme *supra* analisado, o visto humanitário foi a solução encontrada para a situação calamitosa referente aos haitianos e apátridas que residiam no Haiti que sofreram as consequências do terremoto de 2010. Logo, já havia um entendimento sobre a necessidade da acolhida humanitária.

Porém, com os sírios foi diferente. O visto concedido aos haitianos, embora a pedido do CONARE diante da excessiva demanda de pedidos de refúgio, foi de competência do CNIg. Já a solução encontrada para os sírios foi a Resolução Normativa n. 17, de 20 de setembro de 2013, produzida pelo CONARE, a qual dispõe sobre a concessão de visto apropriado em regime de urgência – *fast-track* – para “indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria”. Conforme o disposto:

Considerando os laços históricos que unem a República Árabe Síria à República Federativa do Brasil, onde reside grande população de ascendência síria;
 Considerando a **crise humanitária** de grandes proporções resultante do conflito em andamento na República Árabe Síria;
 Considerando o **alto número de refugiados** gerado pelo conflito desde o seu início;
 Considerando a **crecente busca por refúgio** em território brasileiro de parte de indivíduos afetados por aquele conflito;
 Considerando **as dificuldades** que têm sido registradas por parte desses indivíduos em conseguirem se deslocar ao território brasileiro para nele solicitar refúgio, inclusive por conta da impossibilidade de cumprir os requisitos regularmente exigidos para a concessão de visto;
 Considerando a **excepcionalidade das circunstâncias presentes e a necessidade humanitária** de facilitar o deslocamento desses indivíduos ao território brasileiro, de forma a lhes proporcionar o acesso ao refúgio (CONARE, 2013, grifos nossos).

E resolve:

Art. 1º Poderá ser concedido, **por razões humanitárias**, o visto apropriado, em conformidade com a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos **afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil**.
 Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do **agravamento das condições de vida da população em território sírio**, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria (CONARE, 2013, grifos nossos).

O prazo de validade da RN n. 17/2013 era de dois anos, com possibilidade de prorrogação, o que foi feito por meio da RN n. 20, de 21 de setembro de 2015. E, recentemente, as RN n. 17/2013 e 20/2015 foram revogadas pela RN n. 31, de 13 novembro de 2019, que dispõe sobre os “procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da

solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências” (BRASIL, 2019).

O visto humanitário concedido em caráter temporário, bem como a autorização de residência para os sírios, passaram a ser regulamentados pela Portaria Interministerial n. 9, de 8 de outubro de 2019, que “dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria” (BRASIL, 2019), em harmonia com a Lei de Migração vigente, assim como no caso da concessão de visto humanitário para os haitianos, com fundamento nos “§ 1º do art. 36 e § 1º do art. 145 do Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, e tendo em vista o disposto no § 3º do art. 14 e alínea “c” do inciso I do art. 30 da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017” (BRASIL, 2019).

Dessa maneira, prevê a Portaria Interministerial n. 9/2019, em seu art. 2º: “O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido aos nacionais e aos apátridas que tenham sido afetados ou deslocados em virtude do conflito armado na República Árabe Síria” (BRASIL, 2019). A portaria, assim como a referente aos haitianos, desburocratiza o processo de solicitação do visto, bem como os isenta de taxas e emolumentos, regularizando a entrada e a permanência, sem a necessidade de fazerem a solicitação de refúgio ao CONARE.

2.2.2 Venezuela

Dentre todas as formas de proteção jurídica dispensadas aos refugiados e imigrantes, o caso dos venezuelanos também merece destaque nesta pesquisa por não ser amparado pela legislação pátria, exigindo do Estado brasileiro uma forma de proteção complementar, assim como o ocorrido com os haitianos e os sírios.

A entrada de venezuelanos se intensificou no Brasil a partir de 2014, devido ao fato de a crise política, social e econômica ter se acirrado no final desse ano e no começo do ano de 2015. A crise petrolífera no país é anterior; já em 2009, antes de Nicolás Maduro assumir, causou vários impactos que reverberam até os dias atuais. A Venezuela tornou-se incapaz de garantir a proteção e a dignidade da maioria dos seus cidadãos, que dizem não ter acesso aos insumos básicos para a garantia do mínimo existencial, como alimentação, medicamentos e produtos de higiene, devido à escassez no país, que sofre com o abastecimento de itens básicos, bem como a incapacidade financeira da população.

Sobre a crise e a postura do governo venezuelano, afirma Ana Paula Teixeira

Delgado:

A despeito de o governo venezuelano negar a existência de crise no país, ao final do mês de março de 2017, o presidente Nicolás Maduro solicitou cooperação à Organização das Nações Unidas para obter medicamentos. Em âmbito interno, em meio à instabilidade política e econômica, também não são verificadas medidas para melhorar as condições de vida das pessoas. Políticas públicas não são implementadas para reduzir os riscos sociais aos quais a população tem sido exposta, o que certamente desencadeará crescimento do fluxo de migrantes para os Estados vizinhos, como Colômbia e, em especial, o Brasil (DELGADO, 2019, p. 92).

A crise venezuelana atravessou governos e se agravou com o passar do tempo. Não será analisada neste trabalho pelo motivo já exposto nos casos anteriores: o objetivo é compreender como o governo brasileiro respondeu ao fluxo de entrada dessas pessoas extremamente vulneráveis e que não gozavam de proteção jurídica. Dessa maneira, basta o conhecimento de que o Estado venezuelano tornou-se incapaz de garantir uma vida digna aos seus cidadãos e que estes tiveram de sair do seu país em busca de melhores condições de vida, a chamada migração por sobrevivência, como denomina Alexander Betts (2013) ao tratar de fluxos migratórios dessa natureza, referindo-se à *survival migration*. Segundo o ACNUR, havia 4,5 milhões de venezuelanos em fluxo migratório até 2019. De acordo com informações do *Human Rights Watch*, a crise da Venezuela era agravada por não ser reconhecida pelo presidente:

A resposta do governo venezuelano tem sido lamentavelmente inadequada. Negando a existência da crise, as autoridades não implementaram políticas efetivas para mitigá-la nem tentaram seriamente obter ajuda humanitária internacional, que poderia reforçar significativamente seus próprios e limitados esforços. No final de março, o presidente Nicolás Maduro afirmou na televisão que pediu ajuda às Nações Unidas para obter medicamentos, sem oferecer nenhuma informação adicional, mas, ainda assim, não reconheceu a gravidade da crise. Enquanto isso, os direitos dos venezuelanos à saúde e à alimentação estão sendo seriamente debilitados, e o cenário não parece ter um fim próximo (HRW, 2017).

A entrada de venezuelanos no Brasil ocorre, principalmente, pela cidade de Pacaraima (RR), cidade brasileira que faz fronteira com a Venezuela, mas há outros pontos de entrada nos 2.200 km de fronteira que separam os países. Concentra-se em Pacaraima e Boa Vista, capital do estado de Roraima. Até março de 2019 foram registrados 178 mil pedidos de refúgio e residência, segundo dados da UNICEF. E, de acordo com dados da ONU Brasil, com última atualização em 30 de novembro de 2019, já somavam 253.495 venezuelanos que solicitaram o refúgio ou visto temporário ou definitivo de residência no Brasil.

A primeira estratégia, assim como nos demais fluxos analisados, era a solicitação de refúgio. E, de acordo com o relatório “A economia de Roraima e o fluxo venezuelano”, da Fundação Getulio Vargas (FGV, 2020), do ACNUR em parceria com o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e a Universidade Federal de Roraima (UFRR), mediante financiamento da ESMPU e da União Europeia:

Os anos de 2016 e 2017 demonstraram essa dinâmica de sobrevivência. Antes da efetiva atuação governamental brasileira – principalmente por parte da União, que se dá em 2018 –, o número de pessoas residindo nas ruas, o aumento da informalidade e outros quadros sociais, demonstraram algumas demandas dessas pessoas e fizeram com que se estabelecessem medidas no sentido de pensar a emergência dessa realidade (FGV, 2020, p. 26).

O caos nas cidades receptoras estava instalado e exigiu uma resposta do governo brasileiro, diante da situação calamitosa ocasionada pela entrada maciça de venezuelanos. Diante desse cenário, em 2 de março de 2017, o CNIg, com fundamento na RN n. 27/98, já analisada, e combinado com a RN n. 8, de 19 de dezembro de 2006, que “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” (CNIg, 2006), elaborou a Resolução Normativa n. 126, de 2 de março de 2017, que assim dispõe:

Considerando os objetivos que inspiraram o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados, no sentido de aprofundar o processo de integração, implementar política de livre circulação e promover a regularização migratória dos nacionais da região, [...] Considerando o **fluxo migratório** a unidades da Federação, sobretudo na **região Norte**, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda **não são parte** do referido Acordo de Residência, que se encontram em **situação migratória irregular** no Brasil e aos quais **não se aplica o instituto do refúgio** para permanecer no país [...] (CNIg, 2017, grifos nossos).

E resolve, tendo em vista a situação que se refere aos venezuelanos ao tratar especificamente da fronteira da região norte e de imigrantes de países que não fazem parte do Acordo sobre residência para nacionais dos estados partes do MERCOSUL, e que não são amparados pela legislação brasileira sobre o refúgio:

Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

[...]

Art. 2º O estrangeiro que pretenda se beneficiar da presente Resolução Normativa e tenha solicitado refúgio no Brasil deverá apresentar às unidades da Polícia Federal declaração de preferência de regularização de estada, indicando como fundamento de seu pedido esta Resolução Normativa. [...] (CNIg, 2017).

O Brasil, diante da Resolução Normativa n. 126/2017, tenta solucionar o problema por meio da concessão de residência temporária. Ou seja, inicialmente não o faz por motivo de acolhida humanitária que permite a concessão de visto.

A demanda era tão grande que não havia servidores suficientes para atender a todos. Por isso, foi criado um sistema de distribuição de agendamentos para atendimentos a fim de que as solicitações fossem feitas meses depois. Isso fez com que os venezuelanos ficassem em situação de vulnerabilidade social por não terem a documentação necessária para se inserir na sociedade, uma vez que estavam sem CPF e Carteira de Trabalho.

Segundo dados da *Human Rights Watch* (HRW, 2017), a Polícia Federal recebia, em 2017, uma média de 50 a 70 solicitações por dia e fazia aproximadamente 200 agendamentos diários para atendimentos em datas futuras, além de afirmar que: “Apesar das condições difíceis, todos os mais de 60 venezuelanos entrevistados em fevereiro pela *Human Rights Watch* afirmaram estar melhor no Brasil do que na Venezuela” (HRW). E destacam em relação aos agendamentos:

Mais de 4.000 venezuelanos em Roraima aguardam há meses em uma lista de espera de agendamentos para apresentar a solicitação de refúgio. A lei brasileira permite que solicitantes de refúgio permaneçam no país, obtenham uma carteira de trabalho e matriculem seus filhos em escolas. No entanto, não fica claro se os comprovantes de agendamento para solicitação de refúgio – alguns datados para 2018 – que estão sendo entregues pela Polícia Federal são válidos para certificar que a pessoa tem uma permissão oficial temporária para ficar no país. Mesmo que não sejam deportados enquanto esperam pela oportunidade de fazer a solicitação de refúgio, os venezuelanos não têm autorização legal para trabalhar, o que os torna vulneráveis à exploração (HWR, 2017).

A situação dos venezuelanos nessas cidades estava insustentável apesar da RN n. 126/2017, que ampliou o acordo de residência do MERCOSUL e fez previsão de autorização de residência para os nacionais de países fronteiriços que não pertenciam ao bloco, ou seja, amparou os venezuelanos. Ocorre que as exigências documentais eram muito rigorosas, principalmente em relação à comprovação de filiação, informação que não consta no documento de identidade dos venezuelanos, assim como o ocorrido com os haitianos. Desse modo, continuaram solicitando o refúgio como maneira de regularizar a situação migratória no país, e por isso a situação permanecia caótica nos municípios e nos postos da Polícia Federal que recebiam esses pedidos.

Com a Lei de Migração atual e a previsão da acolhida humanitária, a questão do fluxo de imigrantes venezuelanos também foi regulamentada por portaria interministerial, como prevê o Decreto regulamentador n. 9.199/2017, assim como foi feito com os haitianos e sírios.

Em 14 de março de 2018, os ministros de Estado da Justiça, extraordinário da Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho expediram a Portaria Interministerial n. 9, que dispõe sobre a “regulamentação e autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL” (BRASIL, 2018), bem como prevê que a autorização de residência será de dois anos; elenca os documentos necessários; faz previsão sobre a vulnerabilidade dos indígenas, facilitando a comprovação de filiação para eles, podendo ser por meio de autodeclaração, bem como para aqueles que estejam em condições de vulnerabilidade e não possam apresentar a cédula de identidade ou passaporte, podendo apresentar somente cópia simples; além de fazer previsão ainda sobre a possibilidade de, após dois anos, requerer autorização de residência por tempo indeterminado.

Além disso, a Portaria n. 9 não exigia mais a entrada por terra, ao contrário da resolução do CNIg, não exigia certidão apostilada, excluindo assim a necessidade de validação consular, não exigia desistência do pedido de refúgio e manteve a gratuidade para quem for hipossuficiente (BRASIL, 2018).

Frente ao grande número de solicitações, foi anunciada, em dezembro de 2019, a decisão inédita do CONARE de reconhecer, de maneira coletiva, 21 mil venezuelanos como refugiados. A Decisão n. 1, de 13 de fevereiro de 2020, estabelece que serão reconhecidos como refugiados todos os processos elencados, e dispõe sobre direitos e deveres diante do Estado brasileiro, além de servir como notificação para comparecimento à Polícia Federal para a regularização da situação migratória com fundamento na decisão.

De acordo com Felix (2019), a decisão do CONARE para o reconhecimento coletivo de refúgio teve como critérios, de acordo com o Programa de atendimento a refugiados e solicitantes de refúgios – PARES, da Cáritas do Rio de Janeiro: ter documento venezuelano (cédula ou passaporte), mesmo que fora da validade; ter como última movimentação a entrada no país, ou seja, estar no território brasileiro; não ter óbice contra si, isto é, nada que configure uma cláusula de exclusão de refúgio; ter atingido a maioridade civil (acima de 18 anos); não ter autorização de residência.

Ainda restam mais de 100 mil solicitações de venezuelanos pendentes de análise, mas essa decisão coletiva indica uma tendência a ser seguida, de acordo com o ACNUR:

Com a deterioração da situação na Venezuela, o ACNUR vem incentivando os governos a reconhecer a condição de refugiado de pessoas venezuelanas por meio de determinações baseadas em grupos – a mesma abordagem *prima facie* agora adotada pelo Brasil. Tal apelo se faz necessário pois a magnitude do fluxo atual

revela desafios complexos e pode gerar uma sobrecarga nos sistemas nacionais de refúgio (ACNUR, 2019).

Ainda de acordo com o ACNUR, continuam entrando, em média, 500 venezuelanos por dia: “Uma média de 500 venezuelanos continua a atravessar fronteira com o Brasil todos os dias, principalmente para o estado isolado e norte de Roraima” (ACNUR, 2019).

Percebe-se a frequente necessidade da proteção complementar, bem como as várias iniciativas do Brasil em solucionar tais problemas, e aqui vale a ressalva de que tal comportamento extrapola os governos, dando indicativos sólidos de que as soluções estão se institucionalizando e não mais sendo políticas e decisões pontuais ou improvisadas de governo, como foram no início, no caso dos haitianos. E cabe destaque para todos os atores que participam da luta pela construção da política migratória brasileira, que pressionam o poder público para a tomada de decisões com fundamento nos direitos humanos, bem como respeitando a legislação nacional e os tratados internacionais.

Segundo a recomendação do ACNUR, em 28 de abril de 2020 foi reconhecida a condição de refugiados para 772 crianças e adolescentes venezuelanos, que são filhos ou dependentes de venezuelanos que já tiveram o reconhecimento do *status* de refugiados pelo governo brasileiro e solicitaram a extensão do reconhecimento aos seus familiares com menos de 18 anos. A votação foi *on-line* e faz parte do procedimento facilitado de reconhecimento de refúgio, conhecido como *prima facie*, como o exposto – sem a necessidade de entrevistas individuais – em relação ao reconhecimento aprovado em outubro de 2019.

Atualmente, de acordo com informações da ONU Brasil (ONU, 2020), o país já reconheceu refúgio a mais de 38 mil venezuelanos, tornando-se o país da América Latina com a maior quantidade de pessoas venezuelanas reconhecidas como refugiadas. A atitude foi comemorada pelo ACNUR (2020), que informou:

O ACNUR incentiva os governos da região a reconhecer a condição de refugiado de pessoas venezuelanas por meio de determinações baseadas em grupos – a mesma abordagem *prima facie* adotada pelo Brasil. Tal apelo se faz necessário, pois a magnitude do fluxo atual revela desafios complexos e pode sobrecarregar os sistemas nacionais para a determinação de condição de refugiado (ACNUR, 2020).

Tal procedimento, segundo o CONARE, reforça as ações da Operação Acolhida, que é uma das respostas do Estado para solucionar o fluxo de migrantes venezuelanos. Sobre a Operação Acolhida, em 2018 foi editada a Medida Provisória n. 820/2019, posteriormente convertida na Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre ações de assistência emergencial para o acolhimento de pessoas, principalmente dos venezuelanos em situação

de vulnerabilidade decorrente da crise humanitária instalada na Venezuela. As Forças Armadas prestam apoio logístico à operação relacionado à infraestrutura, ao transporte, saúde e administração, além da participação da ONU e das entidades da sociedade civil que prestam total apoio para a concretização da operação.

Houve a federalização dos atendimentos, ou seja, o Governo Federal ficou responsável pelo procedimento de recepção, identificação e acolhimento dos venezuelanos, tendo como principal objetivo:

Criada em 2018 para receber com dignidade os imigrantes e refugiados venezuelanos, fugidos do País que enfrenta crise político-econômica e êxodo de milhares de pessoas, a Operação Acolhida do Governo Federal é baseada em três pilares: acolhimento, abrigamento e interiorização. Cada um deles ajuda na acolhida desses imigrantes venezuelanos ((BRASIL, 2020).

E ainda, de acordo com informações do *site* oficial da Operação Acolhida:

Ao entrar no País, o venezuelano dirige-se ao Posto de Recepção e Identificação (PRI). Enquanto aguarda atendimento, recebe água, lanche e pode utilizar banheiros. O posto controla e organiza o fluxo migratório, realizando a expedição de documentos e oferecendo auxílio médico aos venezuelanos em sua chegada. Em seguida, são encaminhados para um dos 13 abrigos e para o processo de interiorização (BRASIL, 2020).

Percebe-se, conforme o exposto, que o governo brasileiro, com todas as suas limitações, vem criando soluções em busca do respeito à legislação vigente, em busca de permitir o acolhimento de seres humanos em situação de vulnerabilidade devido à migração por causas humanitárias. A Operação Acolhida é mais uma das ações governamentais com esse viés.

3 DIREITO AO RECONHECIMENTO

O tema Reconhecimento, aqui grafado em letra maiúscula para designar uma categoria, remete ao conceito hegemônico cunhado para a “compreensão da racionalidade das demandas políticas” (SAFATLE, 2015, p. 79). O termo foi recuperado e trazido para o debate na década de 1930, com maior expressividade a partir de 1990, período marcado pelo enfraquecimento do discurso das lutas de classes enquanto justificativa das lutas sociais, especialmente pela terceira geração da Escola de Frankfurt, sob a influência de teóricos que utilizaram, essencialmente, os ensinamentos de Hegel.

O abandono significativo da discussão a partir da luta de classes é justificado, visto que limitava os conflitos sociais à distribuição igualitária de riquezas, deixando de lado outros aspectos da problemática, como as dimensões morais e culturais, e sem tais aspectos não é possível a compreensão total das lutas sociais (SAFATLE, 2015).

Destaca Vladimir Safatle sobre as mudanças de paradigmas para a compreensão dos conflitos sociais:

Dessa forma, estavam dadas as condições gerais para que a compreensão filosófica das lutas políticas passasse necessariamente de uma abordagem centrada na redistribuição de riquezas a outra mais ampla, **centrada em múltiplas formas de reconhecimento** no campo da cultura, da vida sexual, das etnias e no desenvolvimento das potencialidades individuais da pessoa. Uma multiplicidade de campos que teriam sido levados ao centro da cena política após a aceitação tácita da impossibilidade de uma política revolucionária baseada na instrumentalização da luta de classes (SAFATLE, 2015, p. 85, grifo nosso).

Logo, o objetivo proposto neste capítulo é analisar a teoria de reconhecimento por meio de norma jurídica, assim como proposto por Hegel e aperfeiçoado por Honneth (2003). Para tal fim, serão utilizados como marco teórico Axel Honneth, o atual diretor do Instituto de Pesquisa Social – Escola de Frankfurt, e Hegel, uma vez que este fundamenta a teoria de Honneth (2003) trazida em sua obra escrita em 1992: Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais, que inicia a concepção do Reconhecimento a partir da coletividade, por meio das relações intersubjetivas, e não mais em caráter individual como até então era abordado filosoficamente.

A finalidade é a compreensão do papel da norma como instrumento de reconhecimento social, bem como de que maneira uma pessoa reconhece a outra como sujeito de direitos para além da previsão formal, alcançando a esfera material, uma vez que pode haver previsão legal de proteção e essa não ser efetiva, restando prejudicado o

reconhecimento na esfera do direito, além de não alcançar a esfera da solidariedade, como será demonstrado.

Nesse sentido, Bobbio (2004) questiona sobre a falta de reconhecimento: “Mas o que podem fazer os cidadãos de um Estado que não tenha reconhecido os direitos do homem como direitos dignos de proteção?” (2004, p. 31), para ele os direitos fundamentais e todo outro fenômeno jurídico advêm do fenômeno social. Logo, coaduna com a teoria de reconhecimento de Honneth (2003), que também vê na sociedade a chave para alterar a realidade e alcançar o respeito social, este por meio dos conflitos sociais, aquele por meio do direito de resistência, ambos buscando o reconhecimento.

Utilizando-se do pensamento de Immanuel Kant sobre a hospitalidade universal, Bobbio acredita que, quanto maior o diálogo entre os Estados soberanos, maior será a garantia de direitos, bem como a possibilidade de efetividade do princípio kantiano de hospitalidade, que prevê também que os direitos universais estão acima dos Estados.

Para Bobbio (2006), o reconhecimento e a proteção dos direitos são bases da democracia e efetivação dos direitos humanos. Joaquín Herrera Flores (2009), assim como Bobbio (2006), considera o maior desafio a ser alcançado:

Os Direitos Humanos constituem o principal desafio para a humanidade nos primórdios do século XXI. [...] Os direitos humanos podem se converter em uma pauta jurídica, ética e social que sirva de guia para a construção dessa **nova racionalidade**. Mas, para tanto, devemos libertá-los da jaula de ferro na qual foram encerrados pela ideologia de mercado e sua **legitimação jurídica formalista e abstrata** (HERRERA FLORES, 2009, p. 17 – grifos nossos).

Reitera que a teoria e a prática são estradas distantes e com tempos muito diferentes. Logo, efetivar um direito formal é transformar aspirações em direito propriamente dito, passíveis de proporcionar o autorreconhecimento, bem como o reconhecimento do outro como sujeito de direitos.

Conforme exposto inicialmente, o tema Reconhecimento é retomado devido a uma série de fatores, que perpassam desde o enfraquecimento, na década de 1960, da teoria da luta de classes de Karl Marx, até o fortalecimento da luta de grupos de vulneráveis, na década de 1970, e que permitiram um amplo debate sobre o multiculturalismo a partir do modo de vida das pessoas que se sentiam excluídas da sociedade, seja jurídica ou socialmente.

Nesse contexto, Charles Taylor, a partir do multiculturalismo, recupera o tema do Reconhecimento, para discutir as estruturas impostas socialmente, principalmente aquelas que se referiam aos comportamentos sexuais que motivaram diversas lutas políticas em busca de reconhecimento (SAFATLE, 2015). Então, é nesse cenário que o tema é retomado,

uma vez que a teoria marxista não podia mais explicar as lutas ocorridas socialmente, por exemplo, a luta por maior liberdade sexual. Assim explica Safatle (2015):

Foi em 1992, com a publicação de dois textos, de Axel Honneth e de Charles Taylor, que ele foi retomado. Ou seja, exatamente no momento em que se iniciava a lenta desintegração das conquistas econômicas dos ditos Estados de bem-estar social, com o dismantelamento dos direitos trabalhistas, a privatização (gradual ou total) da previdência e o sucateamento da educação, da saúde e de outros serviços públicos (SAFATLE, 2015).

As teorias desenvolvidas a partir desse cenário receberam severas críticas e eram chamadas, pelos teóricos marxistas, de teorias compensatórias, visto que, diante da impossibilidade de concretizar a redistribuição de renda, buscava-se uma forma de compensar por meio de teorias de reconhecimento, pois era o que restava “diante da impossibilidade de transformações sociais de larga escala, nos restaria discutir a natureza moral de nossas demandas sociais” (SAFATLE, 2015, p. 86).

Nesse sentido, corrobora Slavoj Žižek, ao afirmar:

De fato, já que o horizonte da imaginação social não mais permite que alimentemos a ideia de que o capitalismo um dia desaparecerá – pois, como se poderia dizer, todos aceitam tacitamente que *o capitalismo está aqui para ficar* –, é como se a energia crítica tivesse encontrado uma saída substitutiva na luta pelas diferenças culturais que deixa intacta a homogeneidade básica do sistema mundial capitalista (ŽIZEK, 2006, p. 35).

Portanto, Honneth (2003) desenvolve sua teoria para além da questão da distribuição de riquezas, sem ignorá-la, mas a fim de superá-la. Assim: “mesmo injustiças ligadas à distribuição devem ser entendidas como a expressão institucional de desrespeito social ou, melhor dizendo, de relações não justificadas de reconhecimento” (2003, p. 114); e complementa: “sujeitos esperam da sociedade, acima de tudo, reconhecimento de suas demandas de identidade” (2003, p. 131).

Safatle (2015) afirma a respeito da superação de Honneth (2003) sobre a teoria marxista: “mais importante do que demandas materiais, teria sido o sentimento de desrespeito em relação às formas de vida que clamam por reconhecimento” (2015, p. 88).

Logo, entende-se que o problema proposto vai além da luta de classes, visto que o imigrante é discriminado pela sua condição social, e, embora possa pertencer a uma classe mais abastada economicamente, ainda assim sofre violações pela falta de reconhecimento jurídico e/ou social, uma vez que é sua condição de imigrante que gera o desrespeito e não apenas sua situação em relação aos bens materiais. Embora seja de conhecimento que sofre outros preconceitos para além da imigração, como discriminações por gênero, cor e religião,

portanto, não cabe discutir com base, apenas, na teoria da luta de classes: os fatores morais e éticos são os que mais pesam nessa relação de desrespeito e privações de direitos.

Nancy Fraser (2005), em debate com Honneth (2003), defende o dualismo da questão, para que a teoria não seja vista como compensatória, ignorando a esfera material das desigualdades. Assim:

[...] a justiça implica, ao mesmo tempo, a **redistribuição** e o **reconhecimento**. Isso impõe inicialmente conceitualizar o reconhecimento cultural e a igualdade social de forma tal que possam se reforçar ao invés de um entrar o outro [Até porque] a injustiça econômica e a injustiça cultural são habitualmente imbricadas de tal forma que se reforçam dialeticamente (FRASER, 2005, p. 14, 19, grifos nossos).

Porém, conforme exposto, algumas injustiças permanecem independentemente da distribuição de renda. Safatle (2015) afirma que a igualdade econômica não elimina todas as formas de discriminação, e diz a respeito do debate entre Fraser (2005) e Honneth (2003):

Até porque, não é seguro que o combate à injustiça econômica elimine, por si só, a injustiça cultural. A resiliência de processos de exclusão e preconceito relativos às diferenças culturais, mesmo em sociedades de forte tradição igualitária, pode nos servir de prova aqui. A igualdade econômica é uma condição necessária, mas talvez não seja suficiente, para o reconhecimento social de múltiplas formas de vida em sua plasticidade (SAFATLE, 2015, p. 97).

O tema Reconhecimento tem destaque e é amplamente debatido em questões que envolvem as lutas sociais, discriminações e injustiças. A busca por Reconhecimento faz parte de todo ser humano, uma vez que, para se reconhecer como sujeito de direitos, necessita também reconhecer o outro e ser reconhecido por ele, por meio de relações intersubjetivas, assim como proposto por Hegel (2010).

Diante das alterações filosóficas para a compreensão do Reconhecimento, é fundamental revisitar Hegel (2010), utilizado como fundamento teórico de Honneth (2003), para então compreender a tese honnethiana sobre as esferas de Reconhecimento e os desrespeitos que são causados em sua ausência.

3.1 Revisitando Hegel: intersubjetividade e reconhecimento

O pensamento de Hegel, referente ao Reconhecimento, deve ser revisitado, assim como fez Honneth (2003), para a compreensão da matriz interpretativa que considera a dimensão moral dos conflitos sociais como sendo capaz de perceber a complexidade de tais conflitos, em suas dimensões materiais, simbólicas e normativas.

A obra de Hegel é dividida em dois tempos: o jovem Hegel e o Hegel maduro, divididos pela obra *Fenomenologia do espírito*. Honneth (2003) utiliza-se dos pensamentos do jovem Hegel; inclusive, no decorrer de sua trajetória acadêmica, Honneth volta aos pensamentos hegelianos, porém revisita o Hegel maduro para então criar a sua teoria da justiça, em momento posterior ao desenvolvimento da teoria do reconhecimento, “trocando o jovem pelo velho” Hegel, como afirma Ricardo Crissiuma (2013).

Portanto, o próprio Axel Honneth revisita Hegel várias vezes, e afirma:

A partir dessa nova avaliação, eu me voltei já há alguns anos para a tentativa de também tornar a Filosofia do Direito de Hegel frutífera para elaboração de uma teoria do reconhecimento; muito mais forte do que nos escritos de juventude, havia já aqui o pensamento precursor de que nós determinamos a justiça social tendo em vista as exigências do reconhecimento recíproco e temos que, com isso, partir das relações de reconhecimento surgidas, a cada vez, historicamente e já institucionalizadas (HONNETH, 2010, p. 8).

Porém, será revisitado o pensamento de Hegel (2010) sobre o reconhecimento e a intersubjetividade, assim como fez Honneth (2003) para compor sua tese, que tenta explicar o que gera os conflitos sociais, para além da luta de classes, com base em textos do jovem Hegel. Ressalta-se, porém, que tal tópico apenas ilustra a participação do complexo pensamento de Hegel na construção da teoria honnethiana. Logo, não se pretende esgotar, de forma alguma, a vasta contribuição hegeliana.

Para além de iniciar a teoria de reconhecimento por meio de relações intersubjetivas, Hegel (2010) também pode ser utilizado para a apreensão dos direitos humanos. Nesse sentido, corrobora Cristina Godoy Bernardo de Oliveira (2011) sobre a concepção de Hegel a respeito da concretização dos direitos humanos:

Desse modo, a negação, a tolerância e o Outro tornam-se elementos nucleares para a construção do conceito de direitos humanos, pois sem eles o espírito não se determina, logo, não alcança a concretização da liberdade. A diferença, portanto, é relevante para a liberdade do Eu. O conteúdo do conceito de direitos humanos é a liberdade efetivada, em outros termos, é a Ideia no sentido hegeliano. Assim, a autodeterminação do indivíduo no seu em si, para si e por si, não sendo determinado por nada externo a si, é o conceito de direitos humanos concretizado no mundo (OLIVEIRA, 2011, p. 9).

O sujeito necessita de relações intersubjetivas para a efetivação desse reconhecimento e da possibilidade da materialização dos direitos, o que ocorrerá somente por meio do fluxo histórico que altera a concepção sobre o que é ser uma pessoa reconhecida socialmente.

Dessa forma, o jovem Hegel desenvolveu as condições para o surgimento da autoconsciência. O capítulo da obra *Fenomenologia do espírito* (1805-1806), na qual Hegel

apresenta o itinerário da consciência, e que contém a dialética do senhor e o escravo, tem os motivos basilares da luta pelo reconhecimento de pretensões identitárias. Inicia-se o movimento conceitual sobre atribuir aos conflitos sociais o viés moral das relações intersubjetivas, em contradição às teorias de Maquiavel e Hobbes.

Honneth (2003) afirma, sobre a construção do pensamento de Hegel acerca do Reconhecimento:

Na primeira parte de sua análise filosófica, o procedimento metodológico de Hegel consiste em reconstruir o processo de formação do espírito subjetivo, ampliando-o passo a passo de modo que abarque as condições necessárias da autoexperiência da consciência individual; o resultado desse procedimento reconstrutivo deve esclarecer quais experiências, repletas de exigências, um sujeito precisa ter feito ao todo antes de **estar em condições de conceber-se a si mesmo como uma pessoa dotada de “direitos” e, nessa medida, poder participar então na vida institucionalmente regulada de uma sociedade, isto é, no “espírito efetivo”** (HONNETH, 2003, p. 72-73, grifos nossos).

Logo, Hegel divide em três partes a sua obra para traçar o itinerário da consciência humana: espírito subjetivo, que descreve a relação do indivíduo com sua própria consciência; espírito efetivo, na qual descreve relações entre sujeitos que já se reconhecem individualmente e já estão institucionalizados; e, por fim, discorre sobre o espírito absoluto, que trata das relações dos sujeitos com a totalidade da sociedade. Honneth (2003) foca sua teoria na primeira etapa do processo, de busca pela consciência, momento no qual se dá a luta por reconhecimento, como será demonstrado.

Dessa maneira, revisitar a teoria de Hegel sobre o Reconhecimento permite conhecer a base teórica, ao lado da psicologia social de Mead (1973), da teoria de Honneth (2003) sobre o reconhecimento e das consequências de sua negação de maneira injusta. A teoria hegeliana necessita da atualização que só a história pode fornecer, para assim serem compreensíveis as esferas do reconhecimento apresentadas por Honneth (2003). Logo, Hegel afirma:

A imediata comprovação e o reconhecimento da autoconsciência tem lugar graças ao combate de vida e morte em que cada um se manifesta como livre da existência sensível e assim intui o outro não como uma coisa existente, não como algo de estranho, mas intui-se nele a si (HEGEL, 2010, p. 62).

E Alexandre Kojève explica:

À primeira vista, o homem que quer fazer-se reconhecer por outro homem não quer de forma alguma reconhecê-lo. Se conseguir seu intento, **o reconhecimento não será portanto mútuo e recíproco**: ele será reconhecido mas não reconhecerá aquele que o reconhece (KOJÉVE, 2014, p. 16, grifo nosso).

Alexandre Kojève (2014) explica que a consciência-de-si é ser-para-si, excluindo tudo que é o outro. Assim, “o que, para ela, é diferente dela, existe para ela como um objeto-coisa desprovido-de-realidade-essencial, marcado pelo caráter da entidade-negativa” (2014, p. 16). Ou seja, nessa etapa de formação da consciência, do espírito subjetivo, busca-se o esclarecimento de como se dá, por meio de experiências vivenciadas, a ocorrência da percepção de si como pessoa portadora de direitos, possibilitando que participe da sociedade de maneira institucional, alcançando o espírito efetivo (RAVAGNANI, 2009).

Para o reconhecimento, o outro faz parte da consciência-de-si: “um indivíduo humano apresenta-se a um indivíduo humano” (KOJÉVE, 2014, p. 16), sendo formas autônomas e concretas. Assim:

Cada qual é, sem dúvida, consciente de si, mas não do outro; por isso, a sua própria certeza de si não tem ainda verdade alguma; com efeito, a sua verdade seria apenas que o seu próprio ser-para-si se teria apresentado como objeto independente ou, o que é o mesmo, o objeto se teria apresentado como esta pura certeza de si mesmo. Que cada um em si, por meio de sua ação própria e, de novo, por meio da ação do outro, leva a cabo a pura abstração, o ser-para-si – ação do outro e risco da sua própria vida (HEGEL, 2010, p. 62).

Bem como complementa Kojève sobre o trecho supracitado:

Quando dois “primeiros” homens se enfrentaram pela primeira vez, um vê no outro apenas um animal, por sinal perigoso e hostil, que é preciso destruir, e não um Ser consciente de si representando um valor autônomo [...] isto é, ainda não revela uma realidade; ou, em outras palavras – uma entidade objetivamente, intersubjetivamente e até universalmente reconhecida, logo existente e válida (KOJÉVE, 2016, p. 16).

Portanto, é possível indicar duas possibilidades: uma no qual o ser consciente-de-si diante do outro não o reconhece, ou, o se o faz, é apenas como identificação de um perigo, algo estranho a si. Logo, não reconhece o outro como ser consciente-de-si. A outra possibilidade é a de que, para que o reconhecimento seja efetivado, haja a necessidade de relação intersubjetiva:

O “primeiro” homem que encontra pela primeira vez outro homem já se atribui uma realidade e um valor autônomos, absolutos: é possível dizer que ele se considera homem, que tem a certeza subjetiva de sê-lo. Mas sua certeza ainda não é um saber. O valor que ele se atribui pode ser ilusório; a ideia que ele faz de si pode ser falsa ou louca. Para que essa ideia seja uma verdade, é preciso que ela revele uma realidade objetiva, isto é, **uma entidade que vale e existe não apenas para si, mas também para realidades outras** (que não sejam ela). No caso em questão, o homem, para ser homem de forma verdadeira e verídica, e saber que o é, **deve impor a ideia que tem de si a outros: deve fazer-se reconhecer pelos outros** (no caso-limite ideal: por todos os outros). Ou ainda: **deve transformar o mundo** (natural e humano) **onde não é reconhecido em um mundo onde esse reconhecimento se efetue** (KOJÉVE, 2014, p. 17 – grifos nossos).

Desse trecho, que merece amplo destaque, confirma-se a ideia de Hegel sobre o homem precisar de outro homem para se reconhecer, de forma que, sem essa relação, a verdade sobre a consciência-de-si não é confirmada, comprovando que “cada um tem seu próprio valor” (KOJÉVE, 2014, p. 17).

Kojève (2014) destaca que, ao reconhecer o outro, surge a luta pela vida e pela morte; só assim o outro indicará que também o reconheceu como ser-consciente-de-si. Essa complexa relação que envolve a luta pela morte e pela vida, bem como o reconhecimento, fica destacada na passagem em que Hegel afirma: “Deve, portanto, provocar o outro, forçá-lo a travar uma luta de morte de puro prestígio. Ao fazer isso, para não ser morto, é obrigado a matar o outro. Em tais condições, a luta pelo reconhecimento só pode terminar com a morte de um dos adversários – ou dos dois”. Porém, faz a ressalva:

[...] se os dois adversários perecem na luta, **a consciência é suprimida completamente**, pois após a morte o homem não passa de um corpo inanimado. Se um dos adversários continua vivo mas mata o outro, já não pode ser reconhecido por ele; o vencido morto não reconhece a vitória do vencedor (KOJÉVE, 2016, p. 23, grifo nosso).

Porém, a morte é vista de maneira diferente por Honneth (2003), que afirma: “não é de modo algum evidentemente necessária para atingir tal estágio de compreensão das identidades pessoais, visto bastar o sujeito experienciar a vulnerabilidade moral do parceiro para poder reconhecê-lo” (RAVAGNANI, 2009, p. 49).

No capítulo “A independência e a dependência da consciência-de-si: dominação e escravidão”, por meio da dialética do senhor e do escravo, Hegel confronta uma consciência de si dependente e outra independente:

O senhor intui no servo o seu próprio ser-para-si, mas não inversamente; o servo tem em si a vontade do senhor e tem apenas na coisa o objeto em que ele pode alcançar a intuição de si mesmo. Porque o servo tem nele um ser-para-si estranho, é como ser-para-si atividade em geral, isto é, um pôr de si mesmo mediante a superação objetal; mas porque é um ser-para-si estranho, em parte não são autodeterminações ou os seus próprios fins que ele traz à existência pela sua atividade, em parte são a produção de uma vontade comum (HEGEL, 2010, p. 63).

Nesse confronto, ou seja, nessa dialética do senhor e do escravo, trava-se um enfrentamento na busca pela morte para que o desejo das consciências seja satisfeito. Nessa batalha, a consciência que voltou atrás torna-se o escravo, pois teve medo da morte, e torna-se senhor a consciência que não teve medo de abrir mão de sua vida. Logo, há a inversão por meio do reconhecimento:

O servo tem nele um Si-mesmo estranho é a sua vontade externa; o senhor religa-se com as coisas por meio desta sua vontade externa. Enquanto vontade que é para si, comporta-se perante elas como desejo consumidor; o servo, porém, como vontade que não é para si, comporta-se pelo contrário como quem trabalha e dá forma (HEGEL, 2010, p. 64).

A consciência de si tem a tendência a se apropriar das coisas, com o objetivo de destruir o outro, uma vez que o objeto do desejo é a vida, que é a reflexão do ser sobre si. Assim, a singularidade de cada ser vivo se reconstitui na unidade do todo. Logo, para que haja a satisfação da consciência de si, é necessário que haja outra consciência de si, e ambas se enfrentam quando se encontram. O senhor é o que não desistiu da morte; o escravo, por medo, desiste da morte. O escravo é o que trabalha e teme a morte; já o senhor não trabalha mais e não teme a morte. A consciência do escravo dirige-se ao reconhecimento, que se torna, por meio desse processo dialético, uma verdadeira consciência. E o senhor acaba sendo dependente do escravo, afinal é o escravo que trabalha para satisfazer as necessidades do senhor (SALVADORI, 2011).

Ressalta-se que a relação senhor e escravo não remete à figura histórica de escravidão, mas sim de duas consciências, que, diante do enfrentamento, passam a atingir a consciência de si. A formação do escravo se dá pelo medo e pelo trabalho. Hegel destaca que o medo da morte e o trabalho são questões centrais para a formação do indivíduo:

O trabalho, segundo uma vontade estranha, é: a) abolição da própria particularidade da mesma; b) um processamento das coisas ou uma tal referência do Si-mesmo a elas, que se faz forma das coisas, recebe a objectualidade das mesmas e proporciona a si mesmo um tal ser determinado (HEGEL, 2010, p. 64).

Com essa dependência do senhor em relação ao escravo, ocorrem as inversões dos papéis, uma vez que o escravo deixa de ser escravo e passa a ser senhor porque deixa de ser o ser para o outro e começa a ser um ser para si. Porém, diante da luta, o senhor deixa de ser um ser para si (SALVADORI, 2011).

Nesse sentido corrobora Tércio Sampaio Ferraz Júnior:

Para Hegel, se é a liberdade é um *Beisichselbstsein*, uma espécie de estar na intimidade de si mesmo, o senhor não pode ser livre como consciência de si independente, pois o escravo, enquanto consciência de sua necessidade para o senhor, faz do senhor dependência do trabalho do escravo. Em termos do pensável, a dialética do senhor e do escravo, do ponto de vista do escravo, é um escambo da liberdade pela vida e, do ponto de vista do senhor, da liberdade pela necessidade (FERRAZ JUNIOR, 2009, p. 148).

Nesse mesmo sentido, Henrique C. de Lima Vaz ensina:

Vê-se, por conseguinte, que a relação do Senhorio e da Servidão é, para Hegel, um primeiro esboço de relação propriamente humana, uma relação efetiva de

reconhecimento que rompe a igualdade abstrata da consciência consigo mesma que surgira do movimento dialético que opôs a consciência a um objeto exterior... A dialética do Senhoria e da Servidão faz, desta sorte, surgir a figura da liberdade da consciência-de-si como verdade da certeza que ela tem de si mesma: uma verdade que passa do sujeito ao mundo pela atividade da cultura (LIMA VAZ, 1981, p. 21-23).

Desse modo, na dialética do senhor e do escravo, nenhum dos dois pode morrer, sendo um vencedor e outro vencido. Porém, o senhor, que é vencedor, é o ser para si, afinal para ele tudo é meio, ele se reconhece pelo reconhecimento do outro, mas não reconhece o outro. Kojève (2014, p. 52) explica: “O ser é reconhecido. Mas a consciência pela qual é reconhecido é a do escravo. Ele existe para um homem, mas esse homem é apenas escravo”. Diante dessa desigualdade, ele não reconhece o escravo:

A relação entre senhor e escravo não é portanto um reconhecimento propriamente dito. Para melhor compreender, analisemos a relação do ponto de vista do senhor. O senhor não é o único a se considerar como senhor. O escravo também o considera como tal. Logo, o senhor é reconhecido em sua realidade e sua dignidade humanas. Mas esse reconhecimento é unilateral, porque ele não reconhece a realidade e a dignidades humanas do escravo. Logo, ele é reconhecido por alguém que ele não reconhece. E nisso está a insuficiência – e o caráter trágico – de sua situação (KOJÉVE, 2014, p. 23).

Já o escravo, que preferiu viver nessa condição social, e não preferiu a morte, que seria a sua libertação, reconhece a liberdade do senhor. Por isso: “Basta libertar-se de si ao se fazer reconhecer pelo senhor para chegar à situação do reconhecimento verdadeiro, isto é, mútuo. A existência do senhor é ‘justificada’ enquanto ele transforma – pela luta – animais conscientes em escravos que se tornarão um dia homens livres” (KOJÉVE, 2014, p. 53).

A dialética do senhor e do escravo marca a teoria de reconhecimento de Hegel (2010), que, diante do embate de duas consciências-de-si, determina que para haver o reconhecimento é necessário o desejo de reconhecer, por meio de relação intersubjetiva, e que tem como elementos, portanto, o desejo, a dominação, a angústia, e o trabalho, que serão elementos presentes tanto na teoria de Mead quanto na de Honneth (MEAD, 1973, *apud* HONNETH, 2003), por meio da atualização e da tentativa de ultrapassar a metafísica imposta por Hegel (2010), para ser aplicada aos conflitos sociais concretos contemporâneos, e não apenas de forma abstrata:

O homem só atinge a autonomia verdadeira, a liberdade autêntica, depois de ter passado pela sujeição, depois de haver superado a angústia da morte pelo trabalho efetuado a serviço de outrem (que, para ele, encarna essa angústia). O trabalho libertador é pois necessariamente, à primeira vista, o trabalho forçado de um escravo que serve um senhor-todo-poderoso, detentor de todo o poder real (KOJÉVE, 2014, p. 24).

Nesse sentido, ensina Nathalie BRESSIANI (2013, p. 269): “A tentativa de atualização dos escritos de Hegel (2010) esbarra, contudo, em alguns problemas. [...] a teoria hegeliana do reconhecimento é abstrata demais para seus propósitos e pressupõe elementos metafísicos, que ele não pode aceitar” – utilizando a teoria da psicologia social de George Mead para conferir plausibilidade para a sua teoria e poder retirá-la do campo abstrato no qual o jovem Hegel desenvolve seus pensamentos.

Portanto, Hegel (2010), com sua teoria do reconhecimento, supera a ideia de Hobbes que vê a sociedade como um espaço de luta social para a autopreservação, na qual os comportamentos individuais e sociais objetivam aumentar o poder relativo em relação ao outro, em uma luta de todos contra todos.

Hegel (2010), ao desenvolver os conceitos de reconhecimento, intersubjetividade e conflito, parte do conceito de eticidade para descrever a sociedade, na qual as relações se dão além do poder das instituições e da moral individual, sendo a soma a moralidade objetiva, ou seja, o direito mais a moral. Assim explica RAVAGNANI (2009, p. 41): “Desse modo, a esfera social proporciona possibilidades e capacidades mais ou menos semelhantes, ou seja, a possibilidade de estarem em comunhão, reconhecendo o outro na sua singularidade e originalidade”.

Se a sociedade é organizada pelo Direito, o sujeito que se autorreconhece na esfera do amor, na relação genuína que trava com o outro, necessita do reconhecimento também por meio da esfera jurídica, visto que tem as capacidades iniciais para a vida em sociedade. Honneth explica:

[...] diferentemente do amor, o direito representa para Hegel uma forma de reconhecimento recíproco que não admite estruturalmente uma limitação ao domínio particular das relações sociais próximas. Por isso, só com o estabelecimento da “pessoa de direito” é dada numa sociedade também a medida mínima de concordância comunicativa, de “vontade geral”, que permite uma reprodução comum de suas instituições centrais (HONNETH, 2003, p. 95-96).

Desse modo, o Direito ocupa o espaço de base social, na qual estão ancorados os fundamentos que fazem um sujeito reconhecer e respeitar as pretensões legais de todos os membros sociais. Ravagnani reforça a ideia de que o direito por si só não garante o reconhecimento, necessitando, portanto, que alcance a esfera material. Assim:

A relação jurídica, para ser introduzida no cerne da construção da realidade social, tem ainda que abarcar conteúdos materiais para, de uma relação abstrata de reconhecimento, se ampliar gradativamente até se concretizar na sociedade civil, considerada por Hegel como uma estrutura institucional proveniente deste processo de acúmulo de diferentes formas de relacionamento jurídico (RAVAGNANI, 2009, p. 50).

Honneth (2003) aponta que a teoria hegeliana não foi finalizada, que deveria prosseguir sobre a eticidade social do Estado como uma relação completa. Porém, como o decorrer de sua produção acadêmica, irá reavaliar sobre essa não conclusão dada por Hegel (2010), a saber:

Se Hegel tentasse dar conta das expectativas assim sugeridas, ele teria de conceber a esfera ética do Estado como uma relação intersubjetiva na qual os membros da sociedade podem saber-se reconciliados uns com os outros justamente sob a medida de um reconhecimento recíproco de sua unicidade – o respeito de cada pessoa pela particularidade biográfica do outro formaria de certo modo o fermento habitual dos costumes coletivos de uma sociedade (HONNETH, 2003, p. 107-108).

A contribuição de Hegel (2010) para a teoria de Honneth (2003) é evidenciada em todo o percurso traçado para o desenvolvimento de uma tese que pudesse aplicar o pensamento hegeliano para os conflitos sociais atuais, perpassando pelas esferas do amor, do direito e da eticidade, ganhando, porém, novos contornos da psicologia social de Mead (1973), como uma espécie de fio condutor, bem como de outros teóricos que influenciaram Honneth em sua obra *“Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais”*, que será analisada a seguir.

3.2 Teoria do reconhecimento de Axel Honneth: a gramática moral dos conflitos sociais

Um dos nomes mais expressivos da atualidade da Escola de Frankfurt, hoje intitulada *Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main*, é Axel Honneth, ao lado de outros teóricos expressivos como Max Horkheimer, que dirigiu a Escola desde 1930, Theodor Adorno, Herbert Marcuse, Jürgen Habermas, do qual Honneth foi assistente, entre outros que inauguraram a terceira geração de intelectuais com a proposta de relançar a teoria crítica, contrapondo-se às teorias tradicionais, criando novas interpretações sobre marxismo, da própria sociologia e da política do início do século XX.

Axel Honneth (2003), em sua teoria, trata do Reconhecimento como parâmetro normativo de justiça, utilizando como marco teórico o pensamento do jovem Hegel, especificamente em sua obra *A fenomenologia dos espíritos*, que trata do Reconhecimento por meio da dialética do senhor e do escravo, que explica que o conceito de Reconhecimento só é possível a partir do outro, ou seja, por meio de relações intersubjetivas, como demonstrado.

Para Honneth (2003), os padrões de reconhecimento são: amor, direito e solidariedade. Nesse sentido, afirma que

[...] são as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa de estabelecer institucional e culturalmente formas ampliadas de reconhecimento recíproco, aquilo por meio do qual vem a se realizar a transformação normativamente gerida das sociedades (HONNETH, 2003 p. 156).

Honneth (2003) utiliza as teorias de Hegel (2010) e Mead (1973) para conferir “à luta social uma interpretação na qual ela pôde se tornar uma força estruturante na evolução moral da sociedade”, porém afirma que “um reconhecimento recíproco carece de uma justificativa que vá além do que foi dito até o momento”, indo além do que seus marcos teóricos desenvolveram, criando sua própria teoria do reconhecimento (HONNETH, 2003, p. 156).

Ainda nesse sentido, Honneth (2003) afirma que, para Hegel (2010) e Mead (1973):

Há um prosseguimento da “luta por reconhecimento” no interior da **esfera jurídica**; portanto, os confrontos práticos, que se seguem por conta da experiência do reconhecimento denegado ou do desrespeito, representam conflitos em torno da ampliação tanto do **conteúdo material como do alcance social do status de uma pessoa de direito**” (HONNETH, 2003, p. 194, grifos nossos).

E afirma sobre o direito como forma de reconhecimento, que é a esfera na qual encontra o maior foco desta pesquisa:

É o **caráter público que os direitos possuem**, porque autorizam seu portador a uma ação perceptível aos parceiros de interação, o que lhes confere a **força de possibilitar a constituição do autorrespeito**; pois com a atividade **facultativa de reclamar direitos**, é dado ao indivíduo um **meio de expressão simbólica**, cuja **efetividade social** pode demonstrar-lhe reiteradamente que ele **encontra reconhecimento universal** como pessoa moralmente imputável (HONNETH, 2003, p. 197, grifos nossos).

Honneth (2003), como já dito, parte da ideia de Hegel (2010) sobre o Reconhecimento, que afirmava só ser possível a partir da intersubjetividade. E, embora essa ideia não tenha sido finalizada por Hegel, permanecendo apenas um fragmento, como aponta Honneth (2003), foi utilizada a partir de atualizações para a fundamentação teórica do pensamento hegeliano, visto que Hegel (2010) desenvolveu sua argumentação preso às premissas metafísicas, necessitando, portanto, que fosse adaptado para os conflitos sociais existentes na atualidade, e foi o que Honneth (2003) fez ao desenvolver sua teoria.

Vale ressaltar que Axel Honneth é um dos maiores nomes da Sociologia e da Filosofia do Direito e está em plena produção intelectual, constantemente atualizando e desenvolvendo sua teoria, por isso se destaca que para este trabalho foi utilizada a sua obra *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Isso porque, em momento futuro, o próprio Honneth vai afirmar que, ao revisitar os escritos do Hegel velho,

consegue perceber que este ainda permanece com argumentos fortes sobre reconhecimento, direito e liberdade, que fundamentarão a proposta de teoria de justiça honnethiana.

Portanto, o que Honneth (2003) fez em relação à teoria de Hegel foi atualizá-la e fundamentar teoricamente o que identificou como esferas de reconhecimento, quais sejam: amor, direito e eticidade. Além de alicerçar-se sua base em outras teorias, destaca que “esse complexo de afirmações difíceis de desemaranhar e altamente especulativas representa o maior desafio; ele só pode ser vencido se as diversas hipóteses são submetidas a um exame em separado”, ou seja, o que propõe é uma investigação sobre cada etapa de Reconhecimento, inclusive com considerações empíricas e comprovações históricas e sociológicas, para então “conferir um lugar na realidade social” (Honneth, 2003, p. 122) à teoria de Hegel.

Para conferir à teoria de Hegel uma inflexão materialista, a teoria de George Herbert Mead (1973), na psicologia social, é utilizada por Honneth (2003) como fundamento teórico capaz de traduzir em linguagem teórica pós-metafísica a justificativa para a esfera do amor, como uma espécie de fio condutor. Assim:

A indeslindável psicologia social de Mead, na maior parte transmitida somente na forma de transcrições de lições, demonstra coincidências com a obra de juventude de Hegel até mesmo na parte essencial que nos interessa: ela também procura fazer da luta por reconhecimento o ponto referencial de uma construção teórica que deve explicar a evolução moral da sociedade (HONNETH, 2003, p. 125).

Assim, o reconhecimento necessita de três esferas de reconhecimento, as quais garantem a autorrelação prática. A esfera do amor permite a autoconfiança; já a esfera do direito possibilita o autorrespeito, e a esfera da estima social, a autoestima.

3.2.1 O amor: relações genuínas de afeto e autoconfiança

Para fundamentar a esfera do amor, Honneth (2003) utiliza-se da teoria da psicologia social de Mead (1973), segundo a qual para o sujeito individual só há um mundo de vivências psíquicas a partir de um problema que deva ser enfrentado, ou seja, diante de uma dificuldade, em que suas interpretações objetivas não são suficientes e acabam separadas da realidade, forçam o sujeito a modificar o cumprimento habitual de uma atividade, sendo obrigado a reagir de forma que crie novas interpretações da situação.

Nesse sentido, o sujeito, diante de uma situação de conflito, é levado a uma atitude subjetiva, que permite o surgimento de “um novo objeto-estímulo em razão de nossa

atividade reconstrutiva, que pertence ao conceito do sujeito Eu” (MEAD, *apud* HONNETH, 2003, p. 127).

Para Mead (1973), a autoconsciência humana está ligada ao desenvolvimento da consciência de significados da experiência individual, pelo caminho de “suscitar em si o significado que a própria ação tem para o outro, abre-se para o sujeito, ao mesmo a possibilidade de considerar-se a si mesmo como objeto social das ações de seu parceiro de interação” (HONNETH, 2003, p. 130).

Desse modo, ao explicar a esfera do amor para o Reconhecimento, Honneth (2003) fundamenta-se na primeira experiência de intersubjetividade, segundo Mead (1973), a qual se dá entre a criança e a mãe, uma vez que, inicialmente, o bebê e sua genitora aparentam ser um único objeto, na concepção do recém-nascido e diante dos conflitos diários que estimulam a criança a desenvolver a consciência de si mesma, como um objeto distinto da mãe. Ressalta-se que para esse autorreconhecimento ocorrer é necessária a relação com o outro, ou seja, não é possível falar da construção da consciência de si sem a presença do outro.

A teoria da psicologia social, que fundamenta a esfera do amor, é extremamente complexa, assim como a própria teoria de Hegel, descrita como um emaranhado complexo por Honneth (2003). Desse modo, iremos nos restringir à compreensão referente à condição subjetiva da autorrelação prática da pessoa, que se dá por meio da relação interativa com o outro, permitindo assim a criação da autoimagem.

Desse modo, não é objetivo proposto, nem possível sem uma larga pesquisa empírica, analisar o reconhecimento dos imigrantes por meio da esfera do amor, visto que seria necessária a individualização de cada um para compreender como se deu a formação da autopercepção como sujeito individual, trabalho este que fica destinado para a psicologia e áreas afins, as quais têm maior capacidade técnica e teórica. Cabe a esta pesquisa apenas a menção dessa esfera, chamada de amor, mas que se refere às formas de afetos genuínos na formação da autoconsciência de si e do outro. Logo, sobre a esfera do amor, basta a compreensão resumida por Honneth (2003) ao explicar a relação da teoria de Hegel (2010) com a teoria de Mead (1973):

[...] a reprodução da vida social se efetua sob o imperativo de um reconhecimento recíproco porque os sujeitos só podem chegar a uma autorrelação prática quando aprendem a se conceber, da perspectiva normativa de seus parceiros de interação, como seus destinatários sociais (HONNETH, 2003, p. 155).

Sobre o termo “amor”, Honneth (2003) explica que não foi encontrada uma palavra, até mesmo na teoria de Mead (1973), que pudesse substituí-lo, mas que ambos desembocam em três formas de reconhecimento recíproco, sendo em Mead (1973): “da dedicação emotiva, como a conhecemos das relações amorosas e das amizades, são diferenciados o reconhecimento jurídico e o assentimento solidário como modos separados de reconhecimento” (HONNETH, 2003, p. 157).

Ressalta-se ainda, sobre o termo amor, que este abarca relações amorosas em um grau genuíno de afeto, ou seja, todas as relações primárias que permitem “ligações emotivas fortes entre poucas pessoas, segundo o padrão de relações eróticas entre dois parceiros, de amizades e de relações pai/filho”, sendo, portanto, definidor de relações com dedicação amorosa, que Hegel bem define o amor como “ser-si-mesmo em um outro” (HONNETH, 2003, p. 160).

Porém, com o desenvolvimento da psicanálise, ficou em voga o desenvolvimento da primeira infância, permitindo assim a demonstração empírica do reconhecimento por meio da esfera do amor, desenvolvida de maneira bem mais ampla e complexa do que a exposta aqui apenas em caráter de exposição dessa esfera.

Donald W. Winnicott (1984) traz o conceito de dependência absoluta, na qual os parceiros de interação dependem absolutamente um do outro para a satisfação de suas carências, sem possibilidade de haver a delimitação individual. Desenvolvendo-se para o estágio de “dependência relativa”, fase em que acontece a desadaptação da dependência absoluta, ilustrado com a percepção do bebê de que a mãe é um ser autônomo e que pode frustrar a expectativa de sempre ter de dar atenção à criança, destaca-se que esse processo é recíproco: na fase de dependência absoluta a genitora também tem dificuldade de distanciar-se da criança, necessitando do contato físico, principalmente por meio do colo, até então perceber que pode voltar para as suas atividades do cotidiano, o que ocorre com aproximadamente seis meses (HONNETH, 2003).

Sobre esse processo, Honneth (2003) cita Winnicott (1984) para fazer ilações sobre a teoria e o reconhecimento por meio da esfera do amor:

Durante esse tempo, a mãe é necessária, e ela é necessária por causa de seu valor de sobrevivência. Ela é uma mãe-ambiente e, ao mesmo tempo, uma mãe-objeto, o objeto do amor excitado. No último papel, ela é repetidamente destruída ou danificada. A criança integra gradualmente esses dois aspectos da mãe e gradualmente se torna capaz, ao mesmo tempo, de amar a mãe sobrevivente com ternura (WINNICOTT, 1984, p. 133, *apud* HONNETH, 2003, p. 169).

Portanto, conforme demonstrado, trata-se de relação “simbioticamente alimentada” (HONNETH, 2003, p. 178), a que o jovem Hegel referia-se ao utilizar o termo “amor”, da qual surge uma reciprocidade desejada, criando a autoconfiança individual, que se torna o elemento indispensável para a presença autônoma na esfera social.

3.2.2 Reconhecimento e autorrespeito: para além do formalismo jurídico

Sobre o Reconhecimento a partir da esfera do direito, a mais relevante para o desenvolvimento desta pesquisa, Hegel (2010) e Mead (1973) concluem, a partir da percepção teórica de Honneth (2003), que “só podemos chegar a uma compreensão de **nós mesmos como portadores de direitos** quando possuímos, inversamente, um saber sobre **quais obrigações temos de observar** em face do respectivo outro” (HONNETH, 2003, p. 179, grifos nossos).

Desse trecho supracitado, Honneth (2003) destaca que Hegel (2010), ao desenvolver sua teoria do reconhecimento por meio da norma jurídica, o fez pensando nos homens como seres iguais e livres, em uma sociedade burguesa, e isso faz com que a evolução histórica seja essencial para a compreensão de que se trata de um direito positivo capaz de prover a autonomia singular.

Já em Mead (1973), Honneth (2003) afirma que importava a ideia do “outro generalizado”, principalmente na relação entre o alter e o ego por meio das normas sociais, discussão que ganha destaque nas áreas da psicologia e afins. Logo, a esfera jurídica será restrita ao pensamento de Hegel e Honneth (2003), uma vez que Mead (1973) trata de uma fraca relação jurídica, preocupada apenas em ser um membro de uma organização social. Embora fraca, tal relação jurídica concede dignidade humana ao sujeito, mesmo ainda restrita ao papel social que esse sujeito desempenha na sociedade por meio do trabalho. A ideia de trabalho também permeia o pensamento de Hegel (2010), conforme demonstrado, pois é por meio do trabalho que a consciência-de-si pode se libertar da condição de dependência de outra consciência-de-si.

Já a relação jurídica definida por Mead (1973) é considerada fraca por não indicar quais seriam esses direitos e de que maneira seriam fundamentados, bastando apenas a ideia de ser um membro da sociedade e por isso portador de direitos.

A evolução histórica é indispensável para a compreensão da esfera jurídica em Hegel, visto que se torna dependente dos princípios morais universais, mesmo diante dos acordos racionais envolvendo normas controversas, sendo, portanto, o sistema jurídico a

expressão dos interesses coletivos, não admitindo exceções e privilégios. Assim, pode-se afirmar que, “obedecendo à mesma lei, os sujeitos de direitos se reconhecem reciprocamente como pessoas capazes de decidir com autonomia individual sobre normas morais” (HONNETH, 2003, p. 182).

Honneth (2003) destaca que diferentemente da esfera do amor que permite uma empiria, a esfera jurídica tem que se contentar com esboços de respostas “com a ajuda de uma análise conceitual empiricamente assegurada” (2003, p. 183), visto que a passagem para a modernidade fez com que os papéis sociais que asseguravam os direitos individuais passassem a ser garantidos universalmente, não mais dependendo do papel que o indivíduo ocupa na sociedade, sendo todo homem livre, estabelecendo assim o “novo caráter do reconhecimento jurídico” (2003, p. 183).

Merece destaque a constatação de que a esfera da estima social se relaciona diretamente com a esfera do direito referente ao direito pós-moderno, ou seja, em uma sociedade na qual as pessoas são reconhecidas de acordo com seu *status* social estabelecido dentro da estrutura social de cooperação. E, portanto, quando se parte da ideia de afastamento do reconhecimento social pela esfera jurídica a partir da condição do indivíduo na sociedade, cria-se a necessidade de ser a estima social uma esfera independente do direito, uma vez que todos passam a ocupar o mesmo lugar juridicamente.

O conceito de respeito surge desse desacoplamento da esfera jurídica e da esfera da estima social. Rudolph von Ihering (2008), que também influencia a teoria honnethiana, partindo dessa bipartição, discorre sobre formas de comportamentos sociais que podem contribuir para manifestações de reconhecimento mútuo e tenta diferenciar do respeito social. Sobre o reconhecimento jurídico, afirma que todo ser humano deve ser considerado um “fim em si”, enquanto o respeito relaciona-se com o valor que esse ser humano tem para a sociedade, por meio de critérios de relevância social. O reconhecimento jurídico faz previsão de um reconhecimento universal, enquanto o respeito social refere-se às realizações pessoais do indivíduo e ao grau de relevância que tem para a sociedade. Logo, há uma separação da esfera jurídica e da esfera social.

Dessa separação entre esfera jurídica e esfera da estima social depreende-se que não é possível haver graduação no reconhecimento jurídico, ou seja, é possível reconhecer o outro como sujeito de direito sem ter de estimá-lo. Ressalta Honneth (2003):

Daí ser central para o reconhecimento jurídico a **questão de como se determina aquela propriedade constitutiva das pessoas como tais**, enquanto para a estima social se coloca a questão de como se constitui o sistema referencial valorativo no interior do qual se pode medir o “valor” das propriedades características (HONNETH, 2003, p. 187, grifos nossos²⁸).

Logo, o Direito deve garantir, de acordo com Honneth, a “adjudicação de direitos” sob o viés pós-tradicional, ou seja, deve garantir o reconhecimento da proteção do indivíduo, e não somente referir-se à posse desse direito, mas ao exercício “daquela capacidade universal que caracteriza o ser humano como pessoa”, tomando para si tal direito garantido formal e materialmente (HONNETH, 2003, p. 188).

Honneth (2003), ao analisar o pensamento de Marshall (1967), afirma que é “o princípio de igualdade universal, que daí em diante vai submeter toda a ordem jurídica ao postulado de não admitir mais, em princípio, exceções e privilégios” (HONNETH, 2003, p. 190). Dessa forma, todos são sujeitos de direitos em uma sociedade que não deve admitir discriminações e desrespeitos.

Logo, a esfera do direito para o reconhecimento significa muito mais que possuir uma norma jurídica de proteção. Assim:

Reconhecer-se mutuamente como pessoa de direito significa hoje, nesse aspecto, mais do que podia significar no começo do desenvolvimento do direito moderno: entretentes, um sujeito é respeitado se encontra reconhecimento jurídico não só na capacidade abstrata de poder orientar-se por normas morais, mas também na propriedade concreta de **merecer o nível de vida necessário para isso** (HONNETH, 2003, p. 193 – grifos nossos).

Desse modo, o reconhecimento jurídico exige, além do aspecto formal e objetivo, ser garantido no aspecto social e material, protegendo a maior quantidade possível de pessoas, garantindo que grupos que não eram protegidos por serem excluídos ou por serem desfavorecidos passem a integrar a sociedade como sujeitos de direitos, devendo ter os mesmos direitos que todos os outros membros da sociedade, independentemente de fatores culturais e de modos de vida.

Portanto, o reconhecimento deve se dar por meio da ampliação de direitos, bem como da ampliação de favorecidos pela norma jurídica. Dessa maneira:

²⁸ A maneira como se dá a propriedade constitutiva das pessoas como portadoras de direitos será explorada no tópico 3.5 da tese, ao diferenciar o impacto de a acolhida humanitária ser regulamentada por meio de portarias interministeriais, que ficam à mercê de vontades políticas e não possibilitando a segurança jurídica que a temática exige, porém ainda assim permitindo o reconhecimento pela esfera jurídica.

[...] “luta por reconhecimento” no interior da esfera jurídica; portanto, os confrontos práticos, que se seguem por conta da experiência do reconhecimento denegado ou do desrespeito, representam conflitos em torno da ampliação tanto do conteúdo material como do alcance social do *status* de uma pessoa de direito (HONNETH, 2003, p. 194).

Sobre a necessidade de ter direitos, Joel Feinberg (1980), com a intenção de demonstrar a importância das normas jurídicas para o autorreconhecimento e o reconhecimento do outro como sujeito de direitos, elabora experimento fictício que tem uma organização social denominada *Nowheresville*, na qual predomina um alto índice de benevolência entre as pessoas, embora não haja a instituição de direitos individuais. Na tentativa de compreender o valor do direito para o indivíduo, afirma:

Ter direitos nos capacita a “manter-nos como homens”, a olhar os outros nos olhos e nos sentir, de uma maneira fundamental, iguais a qualquer um. Considerar-se portador de direitos não é ter orgulho indevido, mas justificado, é ter aquele autorrespeito mínimo, necessário para ser digno do amor e da estima dos outros. De fato, o respeito por pessoas [...] pode ser simplesmente o respeito por seus direitos, de modo que não pode haver um sem o outro; e o que se chama “dignidade humana” pode ser simplesmente a capacidade reconhecível de afirmar pretensões (FEINBERG, 1980, p. 151, *apud* HONNETH, 2003, p. 196).

Arrisca-se afirmar que o presente trabalho tem seu espírito norteador revelado por tal trecho destacado por Honneth (2003), na medida em que se acredita ser por meio da norma que os direitos dos imigrantes possam ser concretizados, bem como amplia o significado de ser possuidor de direitos e estar protegido legalmente, principalmente por meio de normas que reconhecem suas individualidades e necessidades.

O autorreconhecimento e o autorrespeito só são possíveis em uma sociedade na qual o ser humano seja portador de direitos e tenha uma vida compatível com esse *status*, garantido assim o mínimo de dignidade que uma pessoa pode ter, e que, segundo Feinberg (1980 *apud* Honneth, 2003), dá-se pela possibilidade de afirmar suas pretensões.

Honneth (2003) discorre sobre a dificuldade de comprovação empírica da esfera jurídica de reconhecimento, uma vez que ela só é possível quando há o desrespeito e quando há o sofrimento de sujeitos por não serem reconhecidos socialmente. Pode apenas ser vista em grupos que são excluídos, obtendo assim, por ilação, a representação simbólica do desrespeito.

Nesse cenário, destaca a exceção histórica do movimento negro nos Estados Unidos na década de 1950, que teve como protagonistas os próprios negros, que eram excluídos e exigiam o reconhecimento. Porém, ressalta também que muitas vezes a pessoa, diante do subprivilégio jurídico, não se reconhece como ser capaz de protestar pelos direitos que não

tem, devido a um sentimento de vergonha social, e que só podem ser libertos por meio do protesto ativo e da resistência.

3.2.3 Eticidade: o reconhecimento e a estima social

A terceira forma de reconhecimento refere-se à esfera da eticidade, assim denominada pelo jovem Hegel, e que pode ser chamada também de esfera da estima social ou solidariedade, como propõe Honneth (2003). Conforme exposto, essa difere da esfera do direito na medida em que o reconhecimento jurídico não mais se dá pela posição que o sujeito ocupa na sociedade, passando a ser um direito universalizante de reconhecimento. Cabe à esfera da estima social o reconhecimento por meio de atributos individuais, que permitem referir-se positivamente a tais características, em uma estima mútua, em relações simétricas ou assimétricas.

Dessa maneira, a estima social é norteada por um quadro de orientações que possui valor simbólico, e que Honneth (2003) afirma ser aberto e poroso, cujos valores são formulados com objetivo de compreensão cultural de uma sociedade, com vistas a privilegiar os atributos que colaboram para a realização dos objetivos sociais. Nesse sentido, afirma:

A autocompreensão cultural de uma sociedade predetermina os critérios pelos quais se orienta a estima social das pessoas, já que suas capacidades e realizações são julgadas intersubjetivamente, conforme a medida em que cooperam na implementação de valores culturalmente definidos (HONNETH, 2003, p. 200).

A sociedade, portanto, deve ser guiada por objetivos éticos, o que justifica a denominação dada por Hegel, chamando essa terceira forma de reconhecimento de esfera da eticidade, fazendo referência aos comportamentos éticos que devem predominar socialmente, sendo a soma da base do direito com a moral social. Logo, quanto mais diversos forem os valores socialmente definidos, maior será o grau de reconhecimento de atributos individuais.

Assim como a esfera jurídica, a esfera da eticidade sofreu alterações pelo decurso histórico, assumindo esta forma como é desenhada hoje, depois de ter se desenvolvido e superado as condições limitantes impostas pelas sociedades em estamentos, ou seja, não importando mais o estamento ocupado pelo sujeito, mas sim com a nova dinâmica, questões relacionadas à reputação ou prestígio social (HONNETH, 2003, p. 201). Afinal, Hegel trata de uma sociedade estamental, na qual tem como objetivo final alcançar o espírito absoluto.

Logo, tais propriedades individuais referentes à personalidade, na sociedade estamental, dizem respeito não à honra do indivíduo, ou seja, a um único sujeito, mas sim

ao grupo do qual ele faz parte; é um “*status* culturalmente tipificado”, medindo-se a contribuição efetiva daquele grupo para as finalidades sociais, graduando assim o valor de seus membros. O comportamento honroso refere-se a agir individualmente da maneira como a sociedade espera que os integrantes daquele grupo se comportem.

A transição do conceito de honra para prestígio social individualizou os atributos que compunham o quadro de orientações na esfera da estima social. Se antes o sujeito era estimado de acordo com seu grupo social, com a mudança de valores ocorridos, historicamente e por meio das mudanças das percepções axiológicas da sociedade, gerou um pluralismo de valores, ligados à classe e ao sexo, nesse caso em referência ao gênero, e não mais ao estamento. Nesse sentido, afirma Honneth (2003, p. 204): “uma pessoa só pode se sentir valiosa quando se sabe reconhecida em realizações que ela justamente não partilha de maneira indistinta com todos os demais”.

Dessa modificação de paradigma, na nova ordem individualizada, na qual importa a contribuição individual de cada um para com os objetivos sociais, a sociedade deve estar aberta para a pluralidade de autorrealizações, que deve guiar o sistema relativo às estimas. Porém, com tantas possibilidades, há uma duradoura tensão cultural, conferindo o caráter assimétrico a essas relações.

Em relação aos movimentos sociais, “grupos que conseguem interpretar de maneira pública as próprias realizações e formas de vida como particularmente valiosas” (HONNETH, 2003, p. 207) “chamam a atenção das esferas públicas”. Assim, ensina:

[...] quanto mais os movimentos sociais conseguem chamar atenção da esfera pública para a **importância negligenciada das propriedades** e das capacidades representadas por eles de **modo coletivo**, tanto mais existe para eles a possibilidade de elevar a sociedade o valor social ou, mais precisamente, a reputação de seus membros (HONNETH, 2003, p. 207, grifos nossos).

Afirma Safatle (2015, p. 83) sobre as lutas dos grupos dos mais vulneráveis socialmente e que tiveram seus direitos espoliados, como os negros, *gays* e mulheres na década de 1970:

Isso significa afirmar que elas não foram apenas compreendidas como setores de uma luta mais ampla de ampliação de direitos universais a grupos até então excluídos, mas como processos de afirmação das diferenças diante de um quadro universalista pretensamente comprometido com a perpetuação de normas e formas de vida próprias a grupos culturalmente hegemônicos. Muito colaborou para isso o desenvolvimento das temáticas ligadas ao multiculturalismo (SAFATLE, 2015, p. 83).

Diante do exposto, conclui-se que os sujeitos da vida social estão inseridos em uma sociedade que não permite a compreensão do reconhecimento sem analisar o aspecto moral

e cultural. Porém, esses aspectos, na prática, não são expostos, ficam subentendidos nas práticas sociais e políticas (RAVAGNANI, 2009).

Diante desse desenvolvimento, a eticidade apresenta um padrão assimétrico de reconhecimento, visto que ocorre entre sujeitos individualizados. Assim Honneth explica:

Certamente, as interpretações culturais que devem concretizar em cada caso os objetivos abstratos da sociedade no interior do mundo da vida continuam a ser determinadas pelos **interesses que os grupos possuem na valoração das capacidades e das propriedades representadas por eles**; mas no interior das ordens de valores efetivadas por via conflituosa, a **reputação social dos sujeitos se mede pelas realizações individuais** que eles apresentam socialmente no quadro de suas formas particulares de autorrealização (HONNETH, 2003, p. 210, grifos nossos).

Dessa forma, os membros do mesmo grupo reconhecem-se de maneira simétrica levando em consideração as características individuais de cada pessoa. Já as relações entre os indivíduos de grupos distintos dão-se pelo reconhecimento assimétrico, considerando as características do grupo como uma unidade da qual se esperam comportamentos semelhantes entre todos os membros. Assim está prejudicado o reconhecimento que visa a um comportamento padrão, não considerando as diversidades existentes na sociedade.

3.3 Privação de direitos e o desrespeito social

O Reconhecimento recusado gera no ser humano categorias morais como ofensa ou rebaixamento, referindo-se às formas de desrespeito daqueles que são maltratados pelo outro, podendo ser “capaz de desmoronar a identidade da pessoa inteira” (HONNETH, 2003, p. 214). O assentimento do outro interfere na autoimagem normativa de si próprio, abalando a autorrelação de reconhecimento, privando-o de suas pretensões de identidade.

Honneth (2003, p. 214) faz o seguinte questionamento ao se propor ir além da teoria de Hegel e Mead: “Como a experiência de desrespeito está ancorada nas vivências afetivas dos sujeitos humanos, de modo que possa dar, no plano motivacional, o impulso para a resistência social e para o conflito, mais precisamente, para uma luta por reconhecimento?”. Ou seja, Honneth (2003) indaga como a violação, a privação de direitos e o desrespeito social podem motivar a luta por reconhecimento.

Para cada esfera de reconhecimento há um correspondente referente à recusa deste, chamado de formas de desrespeito. Honneth (2003) sintetiza sua teoria em uma tabela:

Modos de Reconhecimento	Dedicação emotiva	Respeito cognitivo	Estima social
Dimensões de personalidade	Natureza carencial e afetiva	Imputabilidade moral	Capacidades e propriedades
Formas de reconhecimento	Relações primárias (amor e amizade)	Relações jurídicas	Comunidade de valores (solidariedade)
Potencial evolutivo	–	Generalização, materialização	Individualização, igualização
Autorrelação prática	Autoconfiança	Autorrespeito	Autoestima
Formas de desrespeito	Maus-tratos e violação	Privação de direitos e exclusão	Degradação e ofensa
Componentes ameaçados da personalidade	Integridade física	Integridade social	“Honra” e dignidade

Fonte: HONNETH, 2003, p. 211.

As violações e maus-tratos que ocorrem na esfera física, no corpo da pessoa, ultrapassam a matéria corporal, provocando abalos na identidade pessoal. Desse modo, afirma Honneth:

[...] pois a particularidade dos modos de lesão física, como ocorrem na tortura ou na violação, não é construída, como se sabe, pela dor puramente corporal, mas por sua ligação com o sentimento de estar sujeito à vontade de um outro, sem proteção, chegando à perda do senso de realidade... desrespeito que fere duradouramente a confiança, aprendida através do amor, na capacidade de coordenação autônoma do próprio corpo; daí a consequência ser também, com efeito, uma perda de confiança em si e no mundo, que se estende até as camadas corporais do relacionamento prático com outros sujeitos, emparelhada com uma espécie de vergonha social (HONNETH, 2003, p. 215).

Portanto, o desrespeito à esfera do amor fere a autoconfiança do ser humano, a confiança em si mesmo, que necessita da experiência de dedicação emotiva por meio das relações psíquicas e físicas. E, diferentemente das outras formas de desrespeito, a violação física não varia conforme o momento histórico, sempre gerará um colapso na identidade daquele que sofre com os maus-tratos e ferirá sua autoconfiança, independentemente do quadro cultural de referências.

As duas outras formas de desrespeito, que se referem às esferas do direito e da estima social, dependem dos fatores históricos para serem analisadas. Segundo Honneth (2003), a segunda forma “se refere aos modos de desrespeito pessoal, infligidos a um sujeito pelo fato de ele permanecer estruturalmente excluído da posse de determinados direitos no interior de uma sociedade” (HONNETH, 2003, p. 216).

Sobre a privação de direitos, ela representa mais que a limitação da autonomia pessoal, visto que, diante do reconhecimento jurídico, a pessoa se sente em pé de igualdade com os outros membros da sociedade, por ter condições de ser atribuída a imputabilidade moral. Logo, sem essa esfera do reconhecimento, há a perda do autorrespeito, uma vez que

há a perda do autorreconhecimento como sujeito que tenha as mesmas condições sociais que os outros integrantes. Dessa forma, Honneth (2003, p. 217) conclui: “Portanto o que aqui é subtraído da pessoa pelo desrespeito um termo de reconhecimento é o respeito cognitivo de uma imputabilidade de interação socializadora”.

Porém, essa forma de desrespeito recebe influência de condições históricas, visto que o rol de direitos que permitem que uma pessoa seja considerada imputável moralmente vem se alterando constantemente, alterando, portanto, a necessidade de apenas ter direitos para a exigência de que esses direitos sejam materialmente institucionalizados para a sua garantia.

Em decorrência dessa forma de rebaixamento social, há outra possibilidade obtida pela negação do reconhecimento, na qual há a valoração negativa de grupos, por meio de ofensas e degradação, que também sofre alterações pelos fatores históricos por alterar o quadro de referência cultural que atribui valor a formas de vida, crenças ou outros atributos particulares. Honneth (2003, p. 218) afirma que essa forma de desrespeito “vai de par com a experiência de uma tal desvalorização social, de maneira típica, uma perda de autoestima pessoal, ou seja, uma perda de possibilidade de ser entender a si próprio como um ser estimado por suas propriedades e capacidades características”.

Logo, se o reconhecimento é negado de modo injustificado; nasce na pessoa o sentimento de vergonha ou ira, que é a mola propulsora para que busque, por meio dos conflitos sociais embasados na moral, que faz com que busquem o reconhecimento de forma a ser uma pessoa com condições sociais em pé de igualdade com os outros, visto que “experiência acerca de si mesmo em um semelhante sentimento é a dependência constitutiva de sua própria pessoa para com o reconhecimento por parte dos outros” (HONNETH, 2003, p. 223).

Dessa maneira, Honneth conclui sobre a negação de reconhecimento nas três esferas:

Simplesmente porque os sujeitos humanos não podem reagir de modo emocionalmente **neutro às ofensas sociais**, representadas pelos maus-tratos físicos, pela privação de direitos e pela degradação, os padrões normativos do reconhecimento recíproco têm uma certa possibilidade de realização no interior da vida social em geral; pois toda reação emocional negativa vai de par com a experiência de um desrespeito de pretensões de reconhecimento contém novamente em si a possibilidade de que a **injustiça infligida** ao sujeito se lhe revele em termos cognitivos e se torne o **motivo da resistência política** (HONNETH, 2003, p. 224, grifos nossos).

Dessa maneira, para Honneth (2003), os conflitos sociais emergem das situações de desrespeito que cominam na falta de reconhecimento. Portanto, na luta por reconhecimento, os conflitos se dão com fundamento moral, ou seja, para além da problemática da

redistribuição de renda, sendo anterior a ela por afetar a autoconfiança, o autorrespeito e a autoestima.

3.4 Princípios constitucionais norteadores de uma sociedade solidária: dignidade da pessoa e solidariedade

Diante da teoria de reconhecimento proposta por Axel Honneth (2003), vislumbra-se a possibilidade de ser a acolhida humanitária o instrumento de efetivação da esfera jurídica. A esfera da eticidade ou da solidariedade também se mostra essencial para a efetivação do reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos. Logo, a percepção jurídica está lado a lado com a percepção cultural e política que o corpo social tem em relação a esses sujeitos.

A Constituição Federal de 1988 permite a construção de uma sociedade amparada legalmente na dignidade da pessoa humana e na solidariedade, corroborando a possibilidade de reconhecimento na esfera da estima social, que também perpassa pelo direito, visto que essa é a base que organiza a estrutura social.

A dignidade da pessoa humana é um dos pilares que estruturam o ordenamento jurídico brasileiro e está prevista no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988. Tal princípio extrapola a esfera do ordenamento jurídico, devendo reger todas as relações na sociedade. A dignidade também é explanada nos ensinamentos de Comparato (1999):

Ora, essa convicção de que todos os seres humanos têm direitos a ser igualmente respeitados, pelo simples fato de sua humanidade, nasce vinculada a uma instituição social de capital importância: *a lei escrita, como regra geral e uniforme*, igualmente aplicável a todos os indivíduos que vivem numa sociedade organizada (COMPARATO, 1999, p. 24, grifos do autor).

Para Comparato (1999), a dignidade da pessoa está relacionada com a igualdade de essência do ser humano, e essa igualdade comum forma o núcleo dos direitos humanos. Logo, todo humano, pelo resultado de sua própria natureza, deve ter seus direitos resguardados, independentemente de criações políticas.

O Brasil vem dando indicativos, por meio de portarias interministeriais e programas de ação, de uma guinada, embora ainda tímida, ao rumo da proteção dos imigrantes e do respeito aos princípios constitucionais, principalmente a dignidade da pessoa, além do respeito à própria legislação vigente, bem como às normas internacionais.

Recentemente, a Portaria n. 666, de 26 de julho de 2019, conhecida como “Portaria do Moro” por ter sido editada em um contexto no qual o ministro da Justiça, Sérgio Moro,

“trava com o jornalista americano Glenn Greenwald um debate a respeito de mensagens atribuídas ao ex-juiz federal e aos procuradores da Operação Lava Jato publicadas no *site The Intercept*, de Greenwald”, segundo informações de Mariana Sanches no *site BBC News Brasil*:

Depois do início da publicação das reportagens do *The Intercept*, há cerca de um mês, perfis apoiadores do presidente Jair Bolsonaro (PSL) nas redes sociais iniciaram uma campanha pela deportação do jornalista americano, que é casado com o deputado federal David Miranda (PSOL-RJ), com quem tem dois filhos (SANCHES, 2019).

Ou seja, há indícios de que, além de inconstitucional, a portaria tenha sido motivada por critérios e interesses pessoais do então ministro da Justiça e Segurança. O princípio da segurança nacional que fundamenta tal portaria não é nenhuma novidade, como foi analisado; pelo contrário, só retomou a postura do Estado em relação à temática, tratando o imigrante como ser humano nocivo, o que retoma as diretrizes do Estatuto do Estrangeiro, que não tinha como fundamento o princípio da dignidade humana, tampouco da solidariedade.

A portaria determina a deportação sumária de “pessoas perigosas para o Brasil”, elencadas como os suspeitos de envolvimento com terrorismo, grupo criminoso organizado, tráfico de drogas, pornografia, exploração sexual e casos de violência em estádios, que ainda dispõe que a pessoa notificada tem 48 horas para deixar o país ou apresentar defesa (BRASIL, 2019).

O termo “pessoas perigosas pra o Brasil” causa extrema insegurança jurídica, tanto que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal, recomendou²⁹ ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que adote as medidas necessárias para a imediata suspensão dos efeitos da Portaria MJ n. 666/2019 e sua consequente revogação. De acordo com a matéria “PFDC recomenda revogação de portaria que trata de ingresso e deportação sumária de migrantes e refugiados no Brasil”, vinculada no *site* do Ministério Público Federal:

No documento, o órgão do MPF reafirma que todos os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal também se aplicam aos migrantes que estejam no país, sem distinção de qualquer natureza. Esclarece também que a todo migrante é garantido no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como o direito à liberdade de circulação (BRASIL; MPF, 2019).

²⁹ Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/recomendacoes/recomendacao-9-2019-pfdc-mpf-sobre-a-portaria-n-666-2019-do-ministerio-da-justica>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Além de elencar os princípios que regem a Lei de Migração e de destacar os compromissos internacionais do Brasil:

[...] fato de o Brasil ser signatário de diversos tratados internacionais que preveem uma série de direitos a essas pessoas quando em território diverso ao de sua origem, mencionando a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de Genebra) (BRASIL; MPF, 2019).

Diante da pressão sofrida por diversos setores, jurídicos e da sociedade civil, a Portaria n. 666/2019 foi revogada pela Portaria n. 770, de 11 de outubro de 2019, que prevê novas medidas sobre deportações, amplia o prazo de defesa, além de incluir a obrigatoriedade de notificação à Defensoria Pública da União sobre o processo, além de retirar o termo “deportação sumária”, compatibilizando com o previsto na legislação migratória e na Constituição Federal, embora ainda fundamentada pelo princípio da segurança nacional.

Nesse sentido, Karina Quintanilha (2019) afirma ainda que é uma estratégia para “inferiorizar os imigrantes no plano jurídico e simbólico, seja perante a si mesmos, seja perante as populações e os trabalhadores nativos”. Ou seja, na Portaria n. 666/2019 é nítido o exemplo de perpetuação de estigmas e da manutenção do princípio da segurança nacional em detrimento do princípio da dignidade da pessoa, na medida em que, inicialmente, praticamente foi tolhido o direito de contraditório e ampla defesa.

Nesse mesmo sentido, corrobora Dupas (2018) sobre o fato de o Estado estigmatizar os imigrantes por meio da legislação ao se referir à esfera da solidariedade da teoria do reconhecimento de Honneth (2003):

[...] o reconhecimento jurídico é universal e a estima social diz respeito às “propriedades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais”, gerando uma “intersubjetivamente vinculante” e “seu valor” social se mede pelo grau em que elas parecem estar em condições de contribuir a realização das predeterminações dos objetivos sociais [...] (DUPAS, 2018, p. 31).

A legislação, que é fruto de um período político regido pelos mais diversos interesses, interfere diretamente na maneira como a sociedade assimila e integra o imigrante internacional, fornecendo o *status* de sujeito de direitos ou não. Nesse contexto, a mídia exerce papel fundamental ao perpetuar em grande escala os estigmas impostos, ferindo a imagem dos imigrantes diante da sociedade. Em um contexto mundial em que, de acordo com Zygmunt Bauman:

“... os noticiários de TV, as manchetes de jornal, os discursos políticos e os tuítes da internet, usados para transmitir focos e escoadouros das ansiedades e dos temores do público, estão atualmente sobrecarregados de referências à “crise migratória” [...] O impacto das notícias transmitidas desse campo de batalha quase chega a causar um verdadeiro “pânico moral) (BAUMAN, 2017, p. 7).

A legislação e a desigualdade perpetuadas por instrumentos normativos são escolhas políticas, porém devem estar de acordo com os princípios constitucionais e, principalmente, corroborando com os tratados internacionais de direitos humanos. Botelho e Dupas afirmam sobre o atual contexto da proteção de tais direitos:

A comemoração de setenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) nos dá a certeza de que muito se avançou na matéria a partir de 1948 com a internacionalização de tais direitos, porém, também temos a inegável afirmação de que a sua efetivação permanece o desafio do século (BOTELHO; DUPAS, 2018, p. 634).

E prosseguem: “Porém, 70 anos após a DUDH, as violações aos direitos permanecem e as vítimas são diversas, atingindo com maior intensidade os viveres conjugados nos países historicamente colonizados” (BOTELHO; DUPAS, 2018, p. 634). Percebe-se que a garantia formal já foi superada, sendo necessário buscar as vias de efetivação da proteção almejada nacional e internacionalmente.

A falácia da existência do dilema entre o princípio da segurança nacional e direitos humanos seria facilmente superada se as legislações internas e internacionais fossem cumpridas com respeito à dignidade da pessoa, assim um princípio não iria confrontar-se com o outro, pois há possibilidade de garantir a segurança da nação e a proteção dos que entram em território brasileiro.

Embora diante de um cenário político desfavorável, no qual o presidente da República, Jair Bolsonaro, que apoia a construção de um muro na fronteira entre Estados Unidos e o México, afirma sobre a lei de migração brasileira, em seu discurso ocorrido em Nova Delhi, capital da Índia, em reportagem de Ricardo Senra (2020, *apud* SENRA, 2020):

A nossa lei de migração é uma vergonha, fui o único a votar contra e fui muito criticado pela imprensa. Eles chegam no Brasil com mais direito do que nós. Isso não pode acontecer, porque devemos preservar o nosso país. Se abrir as portas como está previsto na lei de migração, o país pode receber um fluxo de pessoas muito grande e com muitos direitos³⁰.

Essa fala demonstra o posicionamento presidencial sobre o tema. Porém, o país está avançando, mesmo que a pequenos passos, em relação à proteção dos imigrantes. Contrariando o cenário de retrocesso legislativo previsto após o decreto regulamentado, há

³⁰ Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51250357>>. Acesso em: 3 maio 2020.

indícios legais de que o país está compatibilizando seus atos normativos com a Constituição Federal, com a Lei de Migração e com as normas internacionais de proteção aos direitos humanos.

Nesse sentido, o princípio da dignidade da pessoa ganha destaque ao lado do princípio da solidariedade. A premissa de existência de qualquer direito humano está associada à luta pela conquista desse direito. Nesse contexto de luta por direitos, observando o caminho histórico que está marcado por avanços e retrocessos, é importante demonstrar os momentos históricos legislativos fundamentais que ensejaram a criação do princípio da dignidade da pessoa humana no âmbito internacional.

Os horrores praticados pela Alemanha nazista, responsáveis pela vulnerabilidade do seu povo, foi responsável pela consagração da dignidade da pessoa humana como direito fundamental estabelecido em sua lei fundamental alemã. Assim, os documentos internacionais responsáveis por construir esse conceito, aliados às lutas por reconhecimento de direitos pelo mundo, foram a Carta das Nações Unidas de 1945, Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, Pacto Internacional sobre Direitos Civis Políticos de 1966, e Estatuto da Unesco de 1945.

Na Carta das Nações Unidas de 1945, a referência que se faz quanto à dignidade da pessoa humana está em seu preâmbulo, quando menciona que a nação dos povos busca preservar as gerações vindouras “na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres” (ONU, 1945). A menção não é conceitual, mas referencial, pois demonstra a preocupação com a proteção do ser humano e da sua dignidade, que a princípio se demonstra realizável com a igualdade.

No Estatuto da Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), de 1945, a menção feita sobre a dignidade da pessoa humana está no preâmbulo, que traz previsão da dignidade, em uma crítica à Segunda Guerra Mundial, fundamentando que a dignidade humana só é possível pela difusão da cultura e da educação da humanidade (UNESCO, 1945).

Já na Declaração Universal dos Direitos do Homem – DUDH – de 1948, a proteção da dignidade do ser humano está demonstrada no preâmbulo e repete os mesmos termos descritos pela Carta das Nações Unidas de 1945. No artigo 1º afirma que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. No artigo 22, a proteção da dignidade da pessoa humana está associada “ao livre desenvolvimento de sua personalidade”. Por fim, a proteção da dignidade da pessoa humana, nesse instrumento

normativo internacional, está no artigo 23, ao afirmar que o exercício do trabalho deve ser compatível com a dignidade humana (ONU, 1948).

A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, em seu preâmbulo, prevê:

[...] reconhecendo que os direitos humanos não constituem um “ideal abstrato” como todo horizonte, se afasta à medida que nos aproximamos, proclamamos que tais direitos são o conjunto de processos que os indivíduos e os grupos humanos põem em marcha cotidianamente para ter acesso aos bens exigíveis para uma vida digna de ser vivida (ONU, 1948).

Deste artigo depreende-se o conceito da dignidade da pessoa humana, porém não de maneira que não permita acréscimos e atualizações, visto que limitar a conceituação importaria muitas perdas, além de ser um conceito em constante evolução até os dias atuais. Afinal, nem todos os seres humanos têm acesso aos bens necessários para uma vida digna, partindo apenas da discussão na esfera material.

O Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 traz em seu preâmbulo que todos os direitos reconhecidos nesse documento internacional “decorrem da dignidade inerente à pessoa humana”, e complementa no artigo 10: “1. Toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana” (OAS, 1966), ao fazer referência à pessoa privada de sua liberdade.

Para Herrera Flores (2009, p. 31) “falar de dignidade humana não implica fazê-lo a partir de um conceito ideal ou abstrato. A dignidade é um fim material. Trata-se um objetivo que se concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que fazem com que a vida seja ‘digna’ de ser vivida”, corroborando a ideia de não limitação do conceito de dignidade da pessoa.

Por isso, “a dignidade humana consiste na qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano, que o protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa, bem como assegura condições materiais mínimas de sobrevivência” (SARLET, 2001, p. 60). Nesse ínterim, vale ressaltar que a dignidade da pessoa humana “consiste em atributo que todo indivíduo possui, inerente à sua condição humana, não importando qualquer outra condição referente à nacionalidade, opção política, orientação sexual, credo etc.” (RAMOS, 2017, p. 75-76).

O conceito da dignidade da pessoa humana não pode ser tão fechado a ponto de causar exclusão, por isso é importante ressaltar outro trecho de Herrera Flores como elemento de conceituação da dignidade da pessoa humana:

[...] a concepção da dignidade remete-nos a cinco deveres básicos que devem informar todo compromisso com a ideia de dignidade que não tenham intenções colonialistas nem universalistas e que tenham sua atenção fixada sempre na necessidade de abertura dos circuitos de reação cultural: o **reconhecimento**, o respeito, a reciprocidade, a responsabilidade e a redistribuição (HERRERA FLORES, 2009, p. 111).

Já a ideia de solidariedade tem como fundamento de sua existência a teologia cristã e a ética estoica. Na modernidade, o princípio da solidariedade se laiciza, enriquecido pelas contribuições dadas pelos utopistas do Renascimento (RAMOS, 2017).

Por isso, a virtude ética desprovida de dimensão jurídica como forma de manifestação passou a ser um dos fundamentos dos direitos humanos, em especial pós-superação da leitura liberal-burguesa, conforme exposto sobre a mudança histórica que separou a esfera do direito da esfera da solidariedade.

A solidariedade como princípio, em um conceito mínimo, pode ser considerada como ação concreta e efetiva em favor do bem-estar de outrem; na verdade, a solidariedade faz com que cada um, em sua individualidade, perceba que estamos todos juntos, de algum modo irmanados por um mesmo destino comum (RAMOS, 2017)

Honneth destaca:

Relações desta espécie podem se chamar “solidárias” porque elas não despertam somente a tolerância para com a particularidade individual da outra pessoa, mas também o interesse afetivo por essa particularidade: só na medida em que eu cuido ativamente de que suas propriedades, estranhas a mim, possam se desdobrar, os objetivos que nos são comuns passam a ser realizáveis. [...] Significa que todo sujeito recebe a chance, sem graduações coletivas, de experienciar a si mesmo, em suas próprias realizações e capacidades, como valioso para a sociedade (HONNETH, 2003, p. 211).

O princípio da solidariedade faz com que a sociedade não tenha concorrência entre os seus de forma isolada, mas com que todos persigam os mesmos projetos, e quando eles são antagônicos seja oportunizado diálogo, e cooperação entre pessoas livres e iguais, permitindo uma sociedade plural e multiculturalista.

A solidariedade, enquanto apenas um valor moral e social, não é suficiente para que tenha maior efetividade, mas, quando se torna princípio jurídico constitucional, demonstra ser possível ser aplicado a todos indistintamente, em busca da promoção de uma sociedade solidária que preza por todos, independentemente de seus atributos individuais, pois estes não são mais motivos para desrespeitos.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a trazer a dignidade da pessoa humana como princípio, e a positivou, de forma que todo o ordenamento jurídico brasileiro

deve estar pautado na dignidade da pessoa humana, sob pena de não obedecer a um dos fundamentos que constituem a República Federativa do Brasil (art. 1º, III) (BRASIL, 1988).

Uadi Lammêgo Bulos (2014, p. 334), ao comentar o art. 1º da Constituição Federal de 1988, afirma que se trata de preceitos fundamentais que informam o sistema constitucional, “basilares e imprescindíveis à defesa dos pilares da manifestação constitucional originária”. Para o autor, “podem ser consideradas preceitos fundamentais as diretrizes insculpidas no pórtico do art. 1º, da Constituição de 1988, quais sejam, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, da livre-iniciativa, do pluralismo político” (BULOS, 2014, p. 334).

A dignidade da pessoa humana foi inserida no texto constitucional em razão da recente violação de direitos de toda a população brasileira durante o período de regime militar, e de todas as suas consequências sociais. Por isso, ao ser inserido na Constituição Federal de 1988, o princípio da dignidade da pessoa humana “representa axiológico do ordenamento constitucional, irradiando seus efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e balizando não apenas os atos estatais, mas toda a miríade de relações privadas que se desenvolvem no seio da sociedade civil e no mercado” (SARMENTO, 2009, p. 193).

Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana, quando inserida na Constituição Federal de 1988, tem dupla dimensão, positiva e negativa. A dimensão positiva está sedimentada na autodeterminação dos seres humanos em suas escolhas; a dimensão negativa é de proteção, ou seja, assegura o dever do Estado e de qualquer pessoa de obediência ao respeito da dignidade de qualquer ser humano. O princípio da dignidade da pessoa humana, por ter sua previsão em sede constitucional tão somente em 1988, demonstra que a dignidade é uma recente construção histórica e cultural no Brasil (SARMENTO, 2009), ainda se demonstrando frágil em sua aplicação social.

Quanto à solidariedade, Bulos (2014) fundamenta a sua existência como direito fundamental considerado em conjunto com a fraternidade. A Constituição Federal traz em seu art. 3º, I, que uma sociedade livre, justa e solidária é o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, Ana Paula Teixeira Delgado (2019) ressalta que, em conjunto com as demais diretrizes e princípios constitucionais, é possível extrair o dever de cooperação de todos com o objetivo de promover o desenvolvimento humano, visando reduzir todas as formas de injustiça social.

O Brasil também incorporou esse direito fundamental no art. 225 da Constituição Federal de 1988, conforme acentua Bulos:

Os direitos difusos em geral, como o meio ambiente equilibrado, a vida saudável e pacífica, o progresso, a autodeterminação dos povos, o avanço da tecnologia, são alguns dos itens componentes do vasto catálogo dos direitos de solidariedade, prescritos nos textos constitucionais hodiernos, e que constituem a terceira geração dos direitos humanos fundamentais (BULOS, 2014, p. 529).

Para Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017), os direitos fundamentais (fraternidade e solidariedade) têm como um de seus pressupostos o desprendimento em princípio da figura do homem, como titular do direito, tendo como destinatários determinados “grupos humanos (povo, nação), caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade transindividual (coletiva ou difusa)” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 343).

Para que o princípio da solidariedade seja efetivado, é mister que haja responsabilidade entre todos os membros sociais para com a coletividade, e não apenas de indivíduo para indivíduo, com a aceitação do multiculturalismo, visto que também é previsão constitucional do art. 3º, IV, a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação, seja de origem, raça, sexo, cor, idade, ou quaisquer outros atributos (DELGADO, 2019).

A Constituição Federal de 1988 determina que um de seus objetivos fundamentais é a construção de uma “sociedade justa, livre e solidária”, consigna a existência do princípio da solidariedade no ordenamento jurídico brasileiro, é um instrumento que serve para garantir a existência digna de igual modo a todos os que pertencem à mesma sociedade, ainda que de outra nacionalidade, sem que sejam excluídos e marginalizados socialmente.

Portanto, resta demonstrado que a Constituição brasileira traz princípios capazes de colaborar com a teoria do reconhecimento de Honneth (2003), visto que impõem a dignidade da pessoa humana e a solidariedade a todo o ordenamento jurídico. Nesse sentido, Panea Márquez (2005) afirma que reconhecer a dignidade humana é reconhecer que o outro tem exigências que lhe são devidas, bem como direitos que lhe pertencem.

Pietro Alarcón afirma sobre a dignidade humana para aqueles que estão em situação de refugiados:

Na nossa abordagem geral, a dignidade humana supõe que a pessoa que procura refúgio é merecedor de algo mais, de um *plus*, de um elevar aquele que está a ponto de ser abatido, cercado pelas contingências que deram lugar ao fugir, uma adversidade que ameaça sua opção existencial, sua vida, liberdade e condições mínimas de existência. A não obtenção do refúgio, nessas circunstâncias, significa o domínio da perversidade, convertendo ao ser humano em objeto, em coisa. Vulnerável alvo de uma indiferença e insensibilidade diante da sua condição factual (ALARCÓN, 2013, p. 107).

Portanto, é indispensável retomar o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da solidariedade, que são deveres constitucionais e internacionais, reafirmando o compromisso do Brasil de prevalência dos direitos humanos, conforme previsão em seu art. 4º, II e demais que garantem uma sociedade mais justa e igualitária.

3.5 A acolhida humanitária como instrumento estatal de reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos

Diante de todo o exposto, fica evidenciada a importância da previsão de acolhida humanitária na Lei de Migração brasileira. É, portanto, o mais significativo avanço sobre o tema, capaz de romper com um histórico violador de direitos dos imigrantes, que privilegiava os princípios da segurança nacional e do utilitarismo econômico, em detrimento da dignidade da pessoa humana.

A acolhida humanitária, regulamentada até então por resoluções vinculadas ao Estatuto do Estrangeiro e aos decretos que previam que as dúvidas e soluções para casos omissos em relação à admissão de imigrantes era de competência do CNIg, foi regulamentada, em caráter precário, por meio de resoluções normativas que causavam insegurança jurídica e reforçavam a provisoriedade da solução encontrada pelo Brasil: a criação do visto humanitário.

A mudança principiológica apontada permite que o reconhecimento seja amparado juridicamente pela promoção dos direitos humanos dos imigrantes, possibilitando a alteração de sua condição social enquanto sujeito de direitos. Afinal, agora há a proteção na Lei de Migração, além da previsão constitucional de igualdade, dignidade da pessoa humana e solidariedade social.

A Lei de Migração faz previsão da concessão do visto temporário por motivo de acolhida humanitária. Logo, pode-se afirmar que é instrumento de efetivação da proteção conferida aos imigrantes mais vulneráveis, estando amparada também nos princípios norteadores do novo marco regulatório nacional que fazem previsão do imigrante como portador de direitos humanos.

Porém, os imigrantes sofrem com os estigmas que carregam devido à longa trajetória migracional para o Brasil, sendo associados com as funções que deveriam exercer em benefício de um plano nacional, seja de ocupação de território, ou como braços que substituíram os negros escravizados, ou ainda como mão de obra para a fase de industrialização brasileira (DUPAS, 2018). Corroborando a ideia de serem uma força de trabalho provisória, que deve trazer mais benefícios do que custos para a nação, bem como serem sujeitos capazes de solucionar os problemas nacionais, de acordo com os planos da nação (SAYAD, 1998; LESSER, 2015).

A Lei de Migração é vista como esperança legislativa que tem a capacidade de modificar essa situação que sempre permeou a política migratória. Afinal, pela primeira vez é reconhecida em lei a observância dos princípios dos direitos humanos, que devem reger a temática no Brasil, e consideram as pretensões e vulnerabilidades dos imigrantes, e não mais apenas os interesses da nação. A legislação é fruto de uma longa luta para a revogação do Estatuto do Estrangeiro; foram anos de tentativas, e; segundo a Conectas³¹:

Foram várias as estratégias que contribuíram para a aprovação do projeto. Em primeiro lugar, a **sociedade civil** atuou de forma propositiva e articulada, com contribuições para que a Nova Lei de Migração **respeitasse os direitos humanos** e ouvindo as demandas da **população migrante**. Além disso, foi necessária uma articulação contínua, dialogando com congressistas em cada comissão por onde o projeto tramitaria. Finalmente, foi uma **atuação suprapartidária**, que contou com o envolvimento de parlamentares de diferentes espectros políticos e partidários. (CONNECTAS, 2019, grifos nossos).

Dois grandes eventos merecem destaque nessa luta social para a aprovação de novo texto legal: 1º Comigrar – Conferência Nacional de Migrações e Refúgio em 2014, que foi organizada pelo Ministério da Justiça; e em 2016, o 7º Fórum Social Mundial de Migrações, realizado em São Paulo diante da necessidade urgente de uma nova lei de migração.

O Projeto de Lei do Senado n. 288, de autoria do senador Aloysio Nunes, que dispunha sobre os direitos e deveres do migrante e regulava a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, revogando, em parte, o Estatuto do Estrangeiro, protocolado em 11 de julho de 2013, percorreu um longo trajeto de tramitação. Foi aprovado pelo Senado em julho de 2015 e remetido para a Câmara dos Deputados, passando a tramitar como o Projeto de Lei n. 2516/2015.

³¹ Conectas Direitos Humanos é uma organização social, não governamental, que promove ações de advocacia estratégica e de interesse público que “conectados a uma rede extensa de parceiros espalhados pelo Brasil e pelo mundo, estamos presentes e nos fazemos ouvir nos diversos espaços de decisão que contribuem para o avanço dos direitos humanos a partir de um olhar do Sul Global. Trabalhamos para proteger e ampliar os direitos de todos, especialmente para os mais vulneráveis. Propomos soluções, impedimos retrocessos e denunciemos violações para produzir transformações” (CONNECTAS, 2020).

Em maio de 2016, o Projeto de Lei n. 5.293/2016, que previa alteração no Estatuto do Estrangeiro, proposto pelo deputado federal Jean Wyllys, foi apensado ao PL n. 2.516/2015, aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados em dezembro de 2016, sendo alterado por essa casa e por isso retornando ao Senado como Substitutivo da Câmara dos Deputados – SCD n. 7.

Já em abril de 2017 o substitutivo foi aprovado pelo plenário do Senado e seguiu para sanção presidencial. Ocorreu a sanção pelo presidente Michel Temer da Lei n. 13.445 em 24 de maio de 2017. Em novembro do mesmo ano a lei foi regulamentada pelo Decreto n. 9.199 e entrou em vigor em 27 de novembro de 2017.

Porém, o ano de 2016 foi marcado pelo *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, assumindo o presidente interino Michel Temer, que depois permaneceu de forma definitiva. Nesse cenário político, foi um desafio conseguir articulação para aprovação da lei. As movimentações durante o Fórum Social Mundial de Migrações foram fundamentais, e as *hashtags* #NovaLeiDeMigraçãoJá e #MigrarÉDireito ganharam força como meio de comunicação, embora fossem combatidas pelos discursos anti-imigração que estavam ganhando força naquele cenário de insegurança política (CONNECTAS, 2019).

A Petição Pública com o título “Pedimos a rejeição do SCD7/2016 que institui a Nova Lei de Migração” afirmava, em uma das suas reivindicações, sobre a situação do país e a impossibilidade de ampliar os direitos dos imigrantes:

O Brasil está atravessando a maior crise institucional, política, social e jurídica da sua história e o governo e o Estado não têm como garantir um mínimo de condições de subsistência para o seu próprio povo. Como neste momento irá abrir suas fronteiras em obediência ao que determina o Tratado da UNASUL? Os poderes da república não têm legitimidade para abrir mão do território brasileiro. A nação brasileira encontra-se sem estrutura não há como receber mais gente de fora e poder dar as garantias exigidas pela ONU e UNASUL sem que isso importe no sacrifício do seu povo e na violação ao princípio da segurança jurídica, corolário e garantidor da soberania de uma nação (PETIÇÃO PÚBLICA, 2016).

Como exemplo de movimentos contra a Lei de Migração, pode-se destacar a manifestação ocorrida em maio de 2017 na Avenida Paulista, em São Paulo, que foi considerada inconstitucional por propagar discursos de ódio e xenofobia. De acordo com reportagem veiculada pelo *site* da *Folha de S.Paulo* (MOVIMENTO CONTRÁRIO, 2017), os manifestantes alegavam que o Brasil estava “legislado contra o povo brasileiro, criando leis que abrem as portas da nação ao terrorismo” (MOVIMENTO CONTRÁRIO, 2017).

A sanção da Lei de Migração gerou medo em parte da população, que acreditava que o Brasil estava abrindo as portas de maneira indiscriminada, privilegiando os direitos dos imigrantes em detrimento da segurança nacional: “A lei de migração foi fruto de um

incansável trabalho, que contou também com inúmeras manifestações negativas, petições públicas que pediam a sua rejeição por apresentar um grave risco à soberania do povo brasileiro, em sua diversidade e amplitude” (TYBUSCH; TYBUSCH; OLIVEIRA, 2018, p. 464).

Ainda no sentido de demonstrar os protestos contra a legislação, o *site MigraMundo* veiculou a seguinte notícia:

Entre o final de abril e meados de maio ocorreram três protestos na região da avenida Paulista, em São Paulo, contra a aprovação da Lei de Migração – todos com tons xenofóbicos. Em resposta, grupos da sociedade civil organizaram uma roda de conversa na avenida Paulista para tirar dúvidas da população sobre a proposta. Entidades da sociedade civil se organizaram e cobraram do governo de Michel Temer a sanção integral da Lei de Migração, sem vetos. Ao mesmo tempo, também procurava rebater *fake news* que já circulavam em profusão sobre o projeto (DELFIM, 2017).

Embora tenha sido sancionada com vários vetos³² que reduziram muito os direitos contidos nos projetos, diante de tal cenário político e social, a aprovação e a sanção foram comemoradas por parte da sociedade civil, das organizações não governamentais, instituições públicas e, principalmente, pelos imigrantes. Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira afirma:

Muito embora não seja uma “lei dos sonhos”, a sociedade brasileira, em particular imigrantes e emigrantes, tem muito a comemorar, dado que, mesmo com os vetos presidenciais de última hora, avanços fundamentais para garantias de direitos e proteção da pessoa migrante foram colocados em vários dos dispositivos da nova lei (OLIVEIRA, 2017, p. 178).

As críticas à lei ultrapassaram o governo Temer, e o atual presidente Jair Bolsonaro, que se mostra contrário à lei e a ataca constantemente, logo após ser eleito, fez um discurso em 12 de dezembro de 2018 no qual demonstrou seu posicionamento em relação ao texto legal, conforme divulgado pelo *site UOL Notícias*, matéria de Gustavo Maia, que destaca a fala presidencial:

Como essa última lei de imigração... Vê, a França aceitou algo parecido com isso, ó a desgraça que está lá. Nós somos humanos, queremos respeitar direitos humanos, **mas ninguém quer botar certo tipo de gente para dentro de casa**. E o Brasil é a nossa casa. Passou batido numa questão como essa... (BOLSONARO, 2018 *apud* MAIA, 2018, grifos nossos).

Já em outro momento, conforme destaque do *site* da revista *Veja*, o presidente Jair Bolsonaro atacou a Lei de Migração e, ao comentar uma conversa que teve com Viktor Orban, o Primeiro-Ministro da Hungria, afirmou:

³² Justificativa dos vetos. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5311541&ts=1567534889658&disposition=inline>. Acesso em: 16 maio 2020.

Bolsonaro afirmou que “a Lei de Migração transformou o Brasil em um **país sem fronteiras**”. Indicou ainda que atuará para **mudar os termos da legislação**, considerada uma das mais avançadas por entidades de direitos dos migrantes. “Não podemos admitir a **entrada indiscriminada** de quem quer que seja simplesmente por que quer vir para cá” (BOLSONARO ATACA, 2018, grifos nossos).

Vários outros exemplos de ataque do presidente à Lei de Migração podem ser dados, de acordo com diversas reportagens. Inclusive quando era deputado, em 2015, afirmou que os imigrantes eram a escória do mundo (AZEVEDO, 2015).

E, recentemente, além de afirmar que apoia a construção do muro entre os Estados Unidos e o México, declarou que “a maioria dos imigrantes não tem boas intenções”, além de tecer considerações sobre os brasileiros que vivem de maneira irregular em outros países, principalmente nos Estados Unidos, afirmando: “O brasileiro que vem pra cá (EUA) de maneira regular é bem-vindo. Brasileiro ilegalmente fora do país é problema do Brasil, é vergonha nossa” (BULLA, 2019). Além de comentar sobre a política migratória francesa: “Quem é favorável ao socialismo deve olhar para a experiência da França, que abriu suas fronteiras a todo tipo de refugiado sem seleção ou filtro; é um mau exemplo” (BOLSONARO CRITICA, 2019).

Todas essas falas do Presidente Jair Bolsonaro, além de outras já mencionadas durante o texto, merecem destaque porque demonstram o cenário político de transição da Lei de Migração, do decreto regulamentador, bem como de todas as portarias e resoluções. E, conforme o exposto, o tema de reconhecimento necessita ser abordado para além da esfera jurídica, diante da realidade social, cultural e política, afinal depende de relações intersubjetivas que são afetadas por todos esses fatores.

Nesse cenário nacional e mundial, diante da propagação de uma crise migratória, que, de acordo com Milesi e Andrade (2016, p. 7), “configura-se, assim, a mais grave crise migratória desde a Segunda Guerra Mundial”, fizeram aumentar as percepções negativas sobre os imigrantes e refugiados, Bauman (2005, p. 85) afirma que são vistos como os que “trazem os distantes ruídos da guerra e o mau cheiro de lares pilhados e aldeias incendiadas que não podem deixar de nos fazer lembrar como é fácil invadir ou esmagar o casulo de sua rotina segura e familiar... e como pode ser ilusória a segurança de sua posição”. E complementa:

Em um mundo cada vez mais desregulado, multicentrado, fora de ordem, essa permanente ambivalência da vida urbana não é, contudo, a única coisa que nos faz sentir inquietos e assustados perante a visão de recém-chegados sem teto, o que provoca animosidade em relação a eles e estimula a violência, e também o uso, mau uso e abuso de sua condição visivelmente empobrecida, trágica e vulnerável (BAUMAN, 2017, p. 16).

Nesse mesmo sentido, Milesi (2013) afirma sobre os imigrantes e refugiados: “Trata-se, enfim, de pessoas vulneráveis, incômodas e, ao mesmo tempo, protagonistas. A ênfase na vulnerabilidade gera atitudes e políticas públicas caridosas e solidárias, enquanto a ênfase na indesejabilidade, políticas xenófobas e restritivas” (MILESI, 2013, p. 9). Diante desse cenário hostil, Milesi e Andrade (2016), afirmam sobre a postura das nações que devem acolher tais seres humanos em fluxos migratórios vulneráveis:

[...] clamando os Estados e outros atores competentes a tomar medidas urgentes para lidar com a atual crise migratória. É inaceitável que milhares de pessoas em todo o mundo, no desespero de fugir de países em guerra, de conflitos, ou assolados por catástrofes naturais, bem como problemas políticos ou econômicos, tenham de enfrentar rotas tão perigosas, em que os limites humanos são colocados à prova em verdadeiros testes de sobrevivência, nos quais muitos padecem (MILESI; ANDRADE, 2016, p. 9).

Dupas afirma sobre os estigmas perpetuados sobre os imigrantes e refugiados e a necessidade de superá-los por meio da legislação para então alcançar o reconhecimento:

Logo, na luta pelo reconhecimento, o combate à discriminação é indispensável. Criminalizar a xenofobia e combater qualquer forma de discriminação é fundamental para o reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos. Afinal, o desrespeito com a nacionalidade fere a dignidade da pessoa humana (DUPAS, 2019, p. 51).

Portanto, faz-se urgente efetivar os direitos previstos na Lei de Migração para que os migrantes possam ser reconhecidos como sujeitos de direitos, na medida em que tais ampliações jurídicas ocorram também na esfera material, superando a esfera formal de proteção e reconhecimento, como ocorreu com a acolhida humanitária.

3.5.1 Pressupostos para a utilização da teoria do reconhecimento de Axel Honneth

Diante das três esferas abordadas na teoria de reconhecimento de Axel Honneth (2003), a concretização do reconhecimento do imigrante por meio da acolhida humanitária será analisada pelo viés da esfera jurídica e da esfera da estima social, diante da impossibilidade de averiguação da esfera do amor, por necessitar de estudos empíricos, que o próprio teórico afirma sobre a dificuldade para apurar as especificidades do amor. Sobre as esferas de reconhecimento, Honneth e Joel Anderson, destacam:

Autoconfiança, autorrespeito e autoestima não são, portanto, meramente crenças sobre si mesmo ou estados emocionais, mas **propriedades que emergem de um processo dinâmico** no qual indivíduos passam a experienciar a si mesmos como **possuidores um certo status**, seja como um objeto de preocupação, como um agente responsável, como um contribuinte valorizado de projetos compartilhados ou como o que quer que seja. A autorrelação de alguém não é, então, uma questão

de um ego solitário refletindo sobre si mesmo, **mas o resultado de um processo intersubjetivo contínuo**, no qual sua **atitude frente a si mesmo** emerge em seu encontro com a **atitude do outro frente a ele** (HONNETH; ANDERSON, 2011 p. 88, grifos nossos).

Durante a trajetória dos escritos de Axel Honneth, ainda em evolução, a ideia da esfera do amor foi aperfeiçoada, alcançando outras formas de relações genuínas de afeto e buscando a compreensão das novas relações afetivas. Assim:

Honneth também traça as distinções do reconhecimento nas relações de amizade, românticas e familiares, articulando a normatividade implícita existente nessas relações. A expectativa de poder contar com o apoio e aconselhamento do outro, em outras palavras, de sentir empatia recíproca com o outro é comum tanto às relações de amizade quanto às amorosas (MATTOS, 2016, p. 430-431).

A esfera do amor é indispensável para que o sujeito possa estabelecer uma relação de autoconfiança, que se estabelece por meio dessas relações afetivas de reconhecimento, e Honneth (2003) afirma que a pessoa que se sente amada e é suprida em suas carências tem em si, a partir daí, um sentimento de autorrealização.

Nesse sentido, Dalmo de Abreu Dallari e Janusz Korczak (1986) afirmam sobre o “direito de sentir”, indispensável para a formação da criança, perpassando pela autoconfiança e pelos maus-tratos, quando esse direito lhes é negado:

Todo ser humano é **dotado de sensibilidade**, embora em muitos as condições de vida ou a educação acabem determinando comportamentos puramente racionais, sem emoção, ou um modo de agir puramente mecânico, vegetativo, como se fosse apenas matéria em movimento. [...] Toda criança precisa receber afeto, para não se sentir indesejada, rejeitada, incômoda para os que vivem ao seu lado. O tratamento afetuoso serve de **amparo e estímulo** à criança, ajudando-a a **suportar e enfrentar dificuldades**, ao mesmo tempo em que lhe dá a inspiração e ânimo para um **relacionamento pacífico e harmonioso** com os que a cercam (DALLARI; KORCZAK, 1986, p. 35-37, grifos nossos).

Portanto, o que Honneth (2003) afirma sobre a esfera do amor é que o sujeito só pode alcançar a autoconfiança por meio das relações intersubjetivas de afeto, configurando assim a primeira esfera de reconhecimento.

Porém, são necessárias ainda as esferas do direito e da estima social, visto que, para ser reconhecido como sujeito de direitos em igualdade com os membros sociais, é preciso que passe pela esfera jurídica, momento em que se reconhece como tal e reconhece os outros como seres humanos que têm direitos e deveres a partir da norma jurídica, para então ocorrer o reconhecimento relacionado com a solidariedade social, uma vez que são destacados os atributos individuais de cada pessoa ou grupo social.

Vislumbrou-se, inicialmente, a possibilidade de reconhecimento dos imigrantes por meio da esfera jurídica diante da Lei de Migração, mas constatou-se que tal instrumento

jurídico restava prejudicado pelo seu decreto regulamentador, que, conforme exposto, retomou velhas práticas do revogado Estatuto do Estrangeiro, bem como deixou de regular alguns pontos essenciais da nova lei, como a acolhida humanitária (DUPAS, 2018). Afinal, a legislação anterior não era norteada por princípios que visavam à dignidade e à proteção dos imigrantes. Portanto, ocorre uma ruptura jurídica em relação à política migratória brasileira, que possibilitaria o reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos, pois até então era visto como inimigo da nação, conforme demonstrado.

Porém, o novo marco legal incorpora o imigrante no rol de pessoas que devem ser protegidas pelo Estado. Nesse sentido, ocorre a adjudicação de direitos, assim como dito por Honneth (2003), ou seja, o imigrante toma para si direitos que até então lhe eram negados, embora houvesse a previsão constitucional da dignidade da pessoa humana, igualdade e solidariedade, mas que não alcançavam o nível nacional devido a um histórico legislativo de discriminação e utilitarista.

O tema da acolhida humanitária na Lei de Migração, por determinação do decreto, deve ser regido por ato em conjunto dos Ministérios. Enquanto não se efetivou tal regulamentação das condições de concessão do visto temporário por motivo de acolhida humanitária, restou prejudicado o reconhecimento.

Ocorre que, em 2018, iniciou-se o procedimento de regulamentação por meio de portarias interministeriais que visavam dar aplicabilidade à previsão de concessão de visto temporário por motivo de acolhida humanitária. Embora já houvesse sido utilizada como argumento para permitir a entrada e a permanência de imigrantes, como demonstrado, foi pela primeira vez amparada por força de lei, e não apenas por meio de resoluções normativas do CONARE ou CNIg, vinculadas ao Estatuto do Estrangeiro.

Honneth (2003) afirma em sua teoria que é preciso ir além da previsão legal, sendo necessário que tal direito instituído exerça mudanças na vida das pessoas, ou seja, que extrapole a esfera formal de reconhecimento jurídico. Logo, somente a legislação, a Lei de Migração, não foi suficiente para a garantia do reconhecimento na esfera jurídica, efetivando-se por meio dos instrumentos normativos interministeriais, que foram capazes de concretizar a acolhida humanitária e assim extrapolar a esfera formal.

Outro ponto relevante que permite utilizar a teoria honnethiana encontra-se na esfera da estima social, a qual prevê que, para além da esfera do amor e do direito, é indispensável que os sujeitos sejam reconhecidos por meio de seus atributos particulares, o que é influenciado pelo quadro de referências culturais que distingue entre os diversos grupos sociais, e apontam os atributos que devem ser tidos como de prestígio social,

inclusive referentes aos grupos que são excluídos socialmente. É o caso dos imigrantes, e que impõe um comportamento esperado relacionado aos membros de tais grupos, interferindo assim na concepção cultural de cada sociedade.

O fato de a luta pela modificação da lei ter ocorrido abarcando os membros das sociedade e organizações não governamentais, incluindo os imigrantes, além de entidades e instituições públicas, também reforça a utilização da teoria de Honneth (2003), segundo a qual, diante dos desrespeitos, que acarretam a privação de direitos na esfera jurídica, e da degradação e ofensa, na esfera da estima social, os grupos que se sentem excluídos, diante desses conflitos morais, emergem em um processo de busca de reconhecimento por meio da luta social com motivações morais.

Portanto, tem-se o pressuposto para a utilização da teoria de Honneth (2003): um grupo socialmente excluído e privado de direitos que, por meio da luta por reconhecimento, busca alterar a esfera jurídica e, conseqüentemente, a esfera da estima social para que sejam reconhecidos como sujeitos de direitos, bem como tenham seus atributos individuais reconhecidos pelos membros da sociedade.

3.5.2 Esfera jurídica e esfera da estima social: a efetivação do reconhecimento por meio da acolhida humanitária

Para analisar a acolhida humanitária como instrumento estatal capaz de conferir o *status* de sujeito de direitos aos imigrantes, é necessário retomar a perspectiva da evolução histórica que Honneth (2003), destaca como imprescindível para a compreensão do significado de ser uma pessoa portadora de direitos.

Bressiani (2013) afirma que, de acordo com Honneth (2003), pelo fato de a hierarquia do *status* social ter perdido relevância, a sua força vinculante também enfraqueceu a partir do momento, com a passagem para a modernidade, em que houve a previsão de que todos são iguais perante a lei, permitindo que os sujeitos se reconhecessem como iguais e como homens livres, ou seja, como sujeitos de direitos:

Trata-se de um tipo mais formal de reconhecimento, garantido também pelo Estado Democrático de Direito, em que o importante não é ser amado por pessoas próximas, mas ser reconhecido como digno de respeito por todos; e, isso, não em decorrência de características distintivas, mas simplesmente por ser uma pessoa (BRESSIANI, 2013, p. 270).

É somente a partir dessa esfera de reconhecimento que se torna possível que o sujeito participe na sociedade como sujeito de direitos, em pé de igualdade com os demais

membros que o reconhecem como portador de direitos, permitindo que haja o autorrespeito decorrente do reconhecimento intersubjetivo (HONNETH, 2003). Sobre essa autonomia conferida historicamente, Honneth e Anderson explicam:

Essa concepção individualista de autonomia possui não somente uma linhagem histórica; para muitos, ela também se tornou simplesmente óbvia. Mais uma vez, esse desenvolvimento é compreensível. Ele reflete o importante processo histórico por meio do qual, no interior do contexto social da modernidade, indivíduos se desprenderam de laços sociais e atribuições de papéis tradicionais para se empenharem em sua própria “busca pela felicidade”. Mas, na verdade, essa concepção moderna de autonomia introduz sorrateiramente um componente adicional – a saber, a ideia de **que indivíduos realizam sua autonomia ao obterem independência de seus parceiros** (HONNETH; ANDERSON, 2004, p. 83, grifo nosso).

Fica evidenciado que essa relação de dependência ou independência em relação ao outro é retomada da teoria hegeliana, por meio das autorrelações práticas, que dependem das atitudes adotadas pelo outro, assim como exposto na dialética do senhor e do escravo, que fica mais evidente quando há o rompimento das relações, ocasionando o desrespeito e as formas de negação de reconhecimento. Portanto, “ao garantir direitos, um quadro jurídico justo protege os indivíduos dessas formas de desrespeito” (HONNETH; ANDERSON, 2004, p. 91).

Dessa forma, a esfera jurídica passa a garantir a justiça social, que tem como objetivo que a sociedade como um todo ampare as necessidades individuais de cada pessoa, e o direito tem os imperativos necessários para reduzir essas vulnerabilidades apontadas quando há a negação do reconhecimento.

Sobre os direitos, Honneth e Anderson afirmam que “têm, é claro, uma posição central em qualquer concepção plausível de como uma sociedade justa protege e possibilita a autonomia individual. A questão é se eles podem fazê-lo sozinhos” (HONNETH, ANDERSON, 2004, p. 100). E essa resposta já é conhecida: apenas a esfera do direito não é suficiente para que haja o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos. Porém, sem ela não há possibilidade de reconhecimento. Há uma relação intrínseca entre a interação social e as expectativas normativas, a qual não é possível sem o direito.

Dessa maneira, a Lei de Migração fornece o aporte para que haja o reconhecimento por meio da esfera jurídica, mas tais direitos estavam restritos à letra da lei, uma vez que não possibilitavam a autonomia individual dos imigrantes mais vulneráveis, quais sejam: aqueles que não eram amparados pelo revogado Estatuto do Estrangeiro, e tampouco pela proteção garantida aos refugiados.

O decreto regulamentador foi visto como o principal entrave para a efetivação do reconhecimento por não permitir que a lei fosse aplicada de acordo com o espírito norteador de proteção aos direitos humanos dos imigrantes. Tal afirmação é possível de ser feita pelo fato de tal instrumento mostrar-se uma cópia atualizada da revogada lei, que era fundamentada, principalmente, pelo princípio da segurança nacional e do utilitarismo econômico, tolhendo os direitos dos imigrantes em detrimento dos interesses da nação, bem como por não dispor sobre a aplicação da acolhida humanitária de maneira a propiciar a sua imediata aplicação.

Embora seja um avanço a concessão de visto temporário por motivo de acolhida humanitária, há que se ressaltar que, assim como feito em relação ao visto humanitário, é regulamentada por portarias interministeriais que ficam à mercê de vontades políticas e ainda deixam um vestígio de insegurança jurídica.

Mas, diferentemente das previsões anteriores à lei migratória vigente, agora a acolhida humanitária é protegida por força de lei. Ou seja, anteriormente o visto humanitário era regulado por resoluções com fundamento na previsão de que caberia ao CNIg solucionar os casos em que o Estatuto fosse omissivo, ou utilizada pelo CONARE para reconhecer, em regime de urgência, como refugiados aqueles que vinham de região de conflito, caso dos sírios. Embora precária, a solução encontrada pelo Brasil demonstrou a “boa prática” para os temas migratórios que necessitavam de extrema proteção do Estado.

Nesse sentido, a condição social do imigrante, analisada pela perspectiva honnethiana, restava prejudicada pela falta do amparo legal que permitisse a sua proteção material e, com isso, a possibilidade de ser reconhecido como membro social, que tem direitos e deveres, e que tenha a possibilidade de viver de maneira a realizar suas pretensões individuais, permitindo assim que se autorreconheça e possa ser reconhecido como portador de direitos, assim como qualquer outro nacional. Logo, a partir do momento em que a nova Lei de Migração entrou em vigor, houve uma alteração na esfera jurídica, surgindo a esperança do reconhecimento por meio da lei.

Ressalta-se que, quanto mais específicos os direitos, maiores são as violações referentes a determinado grupo, o que explica o fato de que, embora haja a proteção prevista na Constituição Federal de 1988, relativa à dignidade da pessoa humana e à solidariedade social, além da igualdade perante a lei, os imigrantes não foram tratados como iguais, devido aos estigmas que perpetuam a ideia de que são uma força de trabalho provisória e que são invasores (DUPAS, 2018; SAYAD, 1998).

Sobre os estigmas perpetuados, Baeninger (2015) afirma que o entendimento dos novos fluxos migratórios, do ponto de vista histórico ou da atualidade, “trazem as marcas do estranhamento, da alteridade, do enfrentamento entre ‘nós’ e os ‘outros’, e reforça a ideia associada ao nacional e ao não nacional como condições que se excluem” (SASSEN, 2005). E destaca a necessidade de pertencimento do imigrante no Estado-nação para “categorias como o estrangeiro/estranho, aquele que ameaça a lealdade” (WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2003, *apud* BAENINGER, 2016, p. 24).

As portarias interministeriais, que fazem previsões das condições para a concessão de visto temporário por motivos de acolhida humanitária, permitem que imigrantes vulneráveis regularizem sua situação migratória e tenham amparo legal para a entrada no país.

E, sobre a possibilidade de alteração das condições de reconhecimento pela esfera jurídica e da eticidade, corrobora a ideia de Neide Lopes Patarra (2006, p. 12): “Enfim, a questão migratória internacional ‘explodiu’ e sua governabilidade necessariamente passa agora pelos movimentos sociais [...] daí o papel imprescindível dos movimentos sociais e outras vozes da sociedade civil organizada”, demonstrando que o reconhecimento necessita passar pela esfera da solidariedade social, além da esfera jurídica.

Hannah Arendt (1987) também corrobora a ideia de reconhecimento por meio das relações intersubjetivas quando afirma que o espaço público é espaço de associação e que somente a partir da interação coletiva é que pode surgir o direito, garantindo assim o direito de pertencer a uma comunidade política.

Celso Lafer (1995) discorre sobre a legislação ser um entrave para o imigrante justamente por colocá-lo em condição de diferente no espaço público, delimitando a sua condição social como sendo o “outro”, que difere de “nós”. Nesse sentido, Dupas afirma, sobre as mudanças de paradigmas sociais por meio da legislação:

Com a nova legislação, a previsão de acolhida humanitária passa integrar o corpo textual da lei, perde o caráter de precariedade. Tal previsão estar contida em lei é essencial para o reconhecimento do imigrante como sujeito detentor de tal garantia e para que a população passe a conceber o outro como detentor de direitos (DUPAS, 2019, p. 51).

Portanto, a previsão legal e a regulamentação sobre a acolhida humanitária permitem que o imigrante seja reconhecido na esfera jurídica e possibilitam a alteração do quadro de referências culturais para que sejam reconhecidos por meio da esfera da estima social. Ressalta-se que o multiculturalismo foi tema que permeou os debates quando o tema

do Reconhecimento foi retomado pelos teóricos da Escola de Frankfurt, principalmente por Charles Taylor, que explora o reconhecimento como tema central de sua teoria multicultural:

Minha identidade é definida pelos compromissos e identificações que proporcionam a estrutura ou o horizonte em cujo âmbito posso tentar determinar caso a caso o que é bom, ou valioso, ou o que se deveria fazer aquilo que endosso ou a que me oponho. Em outros termos, trata-se do horizonte dentro do qual sou capaz de tomar uma posição (TAYLOR, 2011, p. 44).

Ruth Benedict (1972) conceitua cultura como uma lente através da qual o homem vê o mundo, e Taylor (2011) corrobora tal afirmação ao propor que é possível determinar o que é bom, valioso e o que não se endossa, formando assim um horizonte pelo qual se toma uma posição, assim como a ideia da lente pela qual se enxerga a realidade. Nesse mesmo sentido, Bhikhu Parekh explica que “a cultura é um sistema de sentido e significado criado historicamente ou, o que vem a ser o mesmo, um sistema de crenças e práticas em torno as quais um grupo de seres humanos compreende, regula e estrutura suas vidas individual e coletivamente” (PAREKH, 2005, p. 218).

Odair Camati reafirma o objetivo do multiculturalismo em relação à percepção das diferentes realidades que estão interligadas pelo viés dos direitos humanos:

Nesse sentido, o multiculturalismo não tem por objetivo a criação de guetos culturais intransponíveis, mas o **reconhecimento público das diversas manifestações culturais**. O reconhecimento das diferentes culturas acontece de diversas formas. Mas há um ponto em comum quando analisadas as mais diversas reivindicações culturais: **o papel desempenhado pelos direitos humanos** (CAMATI, 2018, p. 29, grifos nossos).

Sobre o papel dos direitos humanos e o reconhecimento dos atributos individuais, Piovesan ensina que “é à luz dessa política de reconhecimento que se pretende avançar na reavaliação positiva de identidades discriminadas, negadas e desrespeitadas; na desconstrução de estereótipos e preconceitos; e na valorização da diversidade cultural” (PIOVESAN, 2017, p. 889). Nesse mesmo sentido, Boaventura de Souza Santos afirma, sobre a necessidade de o reconhecimento levar em considerações as diferenças culturais:

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades (SOUZA SANTOS, 2003, p. 56).

Sobre a intolerância existente diante das diversidades culturais e de grupos, Umberto Eco ressalta, em sua obra “*Migração e intolerância*”, que levam tempo para serem desconstruídas:

Esse encontro (ou confronto) de culturas poderá ter resultados sangrentos e estou convencido de que, em certa medida, eles virão, serão impossíveis de eliminar e durarão bastante. Porém, os racistas serão (em teoria) uma raça em vias de extinção. Será que não existiu um patrício romano que não suportava a ideia de que os gauleses, os sármatas ou os judeus, como São Paulo, também pudessem se tornar *cives romani* e de quem um africano pudesse chegar ao trono imperial, como finalmente aconteceu? Esse patrício, no entanto, foi esquecido, derrotado pela história. A civilização romana era uma civilização de mestiços. Os racistas diriam que acabou se dissolvendo justamente por isso. Mas foram necessários quinhentos anos – o que parece ser um espaço de tempo suficiente para que nós também possamos fazer projetos para o futuro (ECO, 2020, p. 29).

E apresenta um caminho para mudanças de paradigmas culturais que levam à intolerância:

Mas aí está o desafio. Educar para a tolerância adultos que atiram uns nos outros por motivos étnicos e religiosos é tempo perdido. Tarde demais. A intolerância selvagem deve ser, portanto, combatida em suas raízes, através de uma educação constante que tenha início na mais tenra infância, antes que possa ser escrita em um livro, e antes que se torne uma casca comportamental espessa e dura demais (ECO, 2020, p. 51-53).

E Mia Couto (2005) discorre sobre a intolerância cultural e a necessidade de abandonar velhos paradigmas para que se possa modificar a história e concretizar que “as conquistas da liberdade e da democracia que hoje usufruímos só serão definitivas quando se converterem em cultura de cada um de nós”⁴. Logo:

Toda essa herança não ajuda a que se crie uma cultura de discussão frontal e aberta. Muito do debate de ideias é, assim, substituído pela agressão pessoal. Basta diabolizar quem pensa de modo diverso. Existe uma variedade de demónios à disposição: uma cor política, uma cor de alma, uma cor de pele, uma origem social ou religiosa diversa (COUTO, 2005).

Honneth afirma, sobre a dependência da história para a compreensão das esferas do reconhecimento: “a demonstração de que a imposição de cada nova classe de direitos fundamentais foi sempre **forçada historicamente** com argumentos referidos de maneira implícita à exigência de ser membro com igual valor da coletividade política” (HONNETH, 2003, p. 191).

Embora a esfera da estima social se diferencie da esfera jurídica, aquela é afetada diretamente, à medida que mudam os parâmetros de reconhecimento dos direitos fundamentais, uma vez que passam a ser atribuídos a mais membros da sociedade, para então “designar uma semelhante relação de reconhecimento própria da estima mútua” (HONNETH, 2003, p. 198).

Logo, entende-se que o problema proposto vai além da luta de classes, visto que o imigrante é discriminado pela sua condição social, e, embora possa pertencer a uma classe mais abastada economicamente, ainda assim sofre com violações pela falta de

reconhecimento jurídico e/ou social, considerando que é sua condição de imigrante que gera o desrespeito e não apenas sua situação em relação aos bens materiais. Embora seja de conhecimento que sofrem outros preconceitos para além da imigração, como discriminações por gênero, cor e religião. Portanto, não caberia discutir a partir, apenas, da teoria da luta de classes, uma vez que os fatores morais e éticos são os que mais pesam nessa relação de desrespeito e privações de direitos.

A teoria do reconhecimento permite desenvolver a ideia de utilizar-se de instrumentos legais para que possa aumentar a expressão simbólica e a efetividade dos direitos dos imigrantes, possibilitando o reconhecimento social dessa minoria, utilizando-se da previsão legal de acolhida humanitária e da sua aplicação na concessão de vistos.

Em relações aos fluxos migratórios, o acolhimento social baseado nos princípios da dignidade humana, igualdade e solidariedade é fundamental. Afinal, são pessoas que, a princípio, não têm nenhuma certeza do que acontecerá quando chegarem ao novo território. Por isso, quando observam que o país de acolhida é solidário tendem a optar por ele, na esperança de terem sua condição social reconhecida.

CONCLUSÃO

A legislação brasileira sempre regulou a política migratória no país a partir dos interesses da nação, permitindo ou não a entrada de determinadas nacionalidades, de acordo com os planos de aperfeiçoamento nacionais, conferindo ao imigrante a função de solucionar algum problema, como no caso da necessidade de povoamento e de necessidade de mão de obra, ou considerando-o parte do problema, relacionados ao temas que envolvem as políticas sanitárias e criminais, a depender do contexto histórico, político e social.

Mesmo diante do Estatuto do Estrangeiro, que era norteado, principalmente, pelos princípios da segurança nacional e do utilitarismo econômico, reforçando os estigmas legais contidos nos instrumentos normativos anteriores, a evolução da legislação migratória brasileira indica que o Brasil buscava alternativas para a proteção dos imigrantes, tentando compatibilizar, há tempos, a política migratória com a Constituição Federal de 1988 e com os ordenamentos internacionais de proteção à pessoa.

Portanto, a necessidade de um novo marco regulatório se dá a partir da inconveniência legislativa diante da ratificação do Brasil à Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, em 1968, que entrou em vigor em 10 de dezembro de 1969, anterior ao Estatuto do Estrangeiro, o que demonstra que a inconveniência nunca foi levada em consideração. A incompatibilidade da legislação com a Constituição brasileira tornou ainda mais urgente uma nova lei de migração.

Vários foram os projetos de lei com a tentativa de revogação do Estatuto do Estrangeiro, bem como com o objetivo de compatibilização com a Constituição Federal e demais acordos internacionais de proteção. Porém, somente em 2017 houve a entrada em vigor do novo marco regulatório, que rompeu com o passado de violações aos direitos dos imigrantes.

Ainda sob a égide do Estatuto do Estrangeiro, em 2010, diante da necessidade de solução para o fluxo maciço de haitianos que entraram no Brasil devido, principalmente, ao terremoto ocorrido em 12 de janeiro no Haiti, que destruiu a região metropolitana do país, e que se tornou um problema migratório nas cidades fronteiriças brasileiras, especialmente na região norte do país, o Brasil necessitou encontrar uma solução que estivesse de acordo com o Estatuto do Estrangeiro e com os tratados internacionais que proibiam a expulsão em massa, e previam a proteção da pessoa.

Inicialmente, os haitianos entravam no Brasil e solicitavam o reconhecimento de refúgio. Porém, o CONARE recusava tais pedidos por não se enquadrarem no conceito de refugiados aplicado pelo Brasil. Desse modo, o CONARE encaminhou tais solicitações para a apreciação do CNIg, uma vez que o Conselho é responsável, de acordo com o Decreto n. 840, de 22 de junho de 1993 – que regulamenta a organização e as atribuições, por dirimir dúvidas e solucionar casos omissos pela legislação brasileira.

O CONARE e o CNIg, em resolução normativa em conjunto, RN n. 8, de 19 de dezembro de 2006, previa que casos especiais, em razão da acolhida humanitária, que fossem apresentados ao Comitê seriam encaminhados para o Conselho. Logo, a situação caótica de entrada dos haitianos que solicitavam refúgio foi encaminhada para o CNIg, que solucionou o problema dois anos depois, por meio da RN n. 97, de 12 de janeiro de 2012.

Tal resolução previa a concessão do visto permanente aos nacionais do Haiti, com fundamento no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Estatuto do Estrangeiro, por razões humanitárias decorrentes do terremoto ocorrido em 2010, condicionado ao prazo de cinco anos, por intermédio da Embaixada brasileira em Porto Príncipe, capital do Haiti. Essa modalidade de visto de proteção complementar foi denominada visto humanitário.

A solução encontrada pelo CNIg foi pontual e improvisada diante da falta de amparo jurídico para a solução do fluxo de haitianos, que, ao contrário do esperado, aumentou consideravelmente, necessitando de outras resoluções que não limitavam o número de vistos, bem como facilitavam o procedimento. Mas os empecilhos como o alto custo e a demora para conseguir atendimento para solicitar o visto humanitário indicaram que o problema não havia sido resolvido na sua totalidade.

O visto humanitário, mesmo com todas as suas fragilidades, indicou que o Brasil estava disposto a rever a política migratória ao permitir a concessão de visto por motivo de acolhida humanitária. A última portaria referente à concessão de visto aos haitianos é a Portaria Interministerial n. 12/2019, que reduz a burocracia documental, permitindo que os haitianos possam se regularizar no Brasil de maneira facilitada, já de acordo com a Lei de Migração.

Outras situações também foram solucionadas por meio do reconhecimento da acolhida humanitária, caso dos sírios que tiveram o reconhecimento da condição de refugiados, por meio de regime de urgência, com previsão na RN n. 17, de 20 de setembro de 2013, expedida pelo CONARE, que considerou as razões humanitárias decorrentes do conflito armado na Síria. E que foi recentemente regulamentada por meio da Portaria Interministerial n. 9, de 8 de outubro de 2019, já com a lei atual em vigor, que concedeu

visto temporário e autorização de residência por motivo de acolhida humanitária às pessoas afetadas pelo conflito na República Árabe da Síria.

Assim como ocorreu com os venezuelanos, o CNIg, na tentativa de solucionar o grande fluxo de imigrantes da Venezuela, expediu a RN n. 126, de 2 de março de 2017, que previa a concessão de residência temporária ao nacional de país fronteiriço que não faça parte do Acordo de Residência para nacionais dos Estados partes do MERCOSUL, abrangendo assim os venezuelanos. Foi enfim regulamentada pela Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018, de acordo com a Lei de Migração. Em 13 de fevereiro de 2020, a decisão n. 1 do CONARE reconheceu coletivamente 21 mil venezuelanos como refugiados, garantindo assim a proteção dessas pessoas. Bem como reconheceu como refugiadas 772 crianças e adolescentes, filhos ou dependentes dos que já foram reconhecidos como refugiados, por meio de votação em bloco, em reunião *on-line*, facilitando o procedimento de reconhecimento da condição de refugiados.

Logo, restou demonstrado que o Brasil, por meio de instrumentos jurídicos, está regulamentando a previsão de acolhida humanitária prevista na Lei de Migração, que confere maior segurança jurídica à possibilidade de concessão, por motivo de acolhida humanitária, de visto, reconhecimento de refúgio ou autorização de residência para os imigrantes que não eram amparados pela legislação pátria.

Nesta pesquisa, a teoria do reconhecimento de Axel Honneth (2003) foi utilizada para a analisar a possibilidade da modificação legislativa e de regulamentação por meio de portarias interministeriais, conferindo a possibilidade de reconhecimento aos imigrantes por alterar tanto a esfera jurídica quanto da estima social, já que a teoria honnethiana prevê a existência de três esferas de reconhecimento, quais sejam: a esfera do amor, a esfera do direito e a esfera da estima social.

Dessa maneira, conclui-se que o fato de a acolhida humanitária estar prevista em lei faz com que haja maior segurança jurídica e aumenta o rol de proteção destinado ao imigrante, e com isso altera a esfera jurídica, que agora consegue alterar material e não apenas formalmente a garantia de direitos dos imigrantes.

Afinal, a regulamentação segue sendo feita por meio de portarias interministeriais, o que ainda impõe certa fragilidade por estarem à mercê de vontades políticas. Porém, agora estão vinculadas à Lei de Migração, que tem uma drástica mudança principiológica toda pró-sujeito de direitos humanos.

Portanto, perde-se o caráter precário que tinham as resoluções anteriores, expedidas pelo CNIg ou CONARE na tentativa pontual de solucionar determinados fluxos migratórios

por falta de amparo legal específico, fundamentando-se em previsões de casos omissos vinculados ao Estatuto do Estrangeiro.

Honneth (2003), em sua teoria, afirma que para haver reconhecimento da esfera jurídica é necessário que tais garantias se concretizem na vida das pessoas que recebem o amparo legal. A regulamentação da acolhida humanitária, prevista em lei, por meio de portarias que dispõem sobre as condições para a concessão de visto com finalidade de acolher o imigrante que se encontra em situação de extrema vulnerabilidade, permite a efetivação da proteção contida no novo marco regulatório sobre migração.

Do mesmo modo, o quadro de referências culturais passa a ser alterado, uma vez que atualmente, além do amparo constitucional, há também o amparo legal para a proteção dos imigrantes, aumentando e permitindo a aplicação dos direitos, o que altera a percepção da sociedade, que acompanha a entrada regular de tais pessoas, e não mais a entrada irregular, que permitia que fosse vista como invasão desregulada. Logo, gradualmente a estima social vai se alterando em decorrência do reconhecimento da esfera jurídica. Sabe-se que tais alterações são discretas e extremamente lentas. Porém, não há modificação na esfera da estima social que não necessite da esfera do direito.

Desse modo, confirma-se a afirmação da aplicação do uso da teoria honnethiana para aferir se há o reconhecimento do imigrante por meio da efetivação da acolhida humanitária.

Ressalta-se que a falta de reconhecimento intersubjetivo causa patologias sociais, denominadas por Honneth (2003) como desrespeitos, que ferem o indivíduo de acordo com o não reconhecimento em determinada esfera. Assim, há maus-tratos e violações quando o reconhecimento não ocorre na esfera do amor, afetando a autoconfiança da pessoa. Há privação de direitos e exclusão, havendo desrespeito na esfera jurídica, o que afeta a integridade social e interfere no autorrespeito; por fim, ocorre a degradação e a ofensa se o reconhecimento for negado na esfera da eticidade, afetando a honra e a dignidade da pessoa, ferindo sua autoestima.

Conforme demonstrado, tais desrespeitos vão além da esfera íntima do indivíduo, prejudicando a sua autorrelação e a possibilidade de se sentir como membro social em isonomia com toda a sociedade.

A aplicação da teoria de Axel Honneth não necessita de demonstração empírica, conforme apontado pelo próprio autor. A “adjudicação de direitos” e a mudança na eticidade são processos que necessitam do curso histórico para se confirmarem por meio de dados concretos. Porém, não impede que seja apontado o reconhecimento do imigrante por meio

das esferas do direito e da estima social, visto que há os pressupostos para a utilização de teoria honnethiano, por haver um grupo jurídica e socialmente excluído que, por meio da luta moralmente motivada, busca alterações na esfera jurídica e da estima social que possibilitem a efetivação do reconhecimento.

Não é tarefa fácil falar sobre ampliação e efetivação dos direitos dos imigrantes em tempos de construções de muros que foram reforçados pelo fechamento de fronteiras devido à pandemia viral que colocou todas as nacionalidades sob o mesmo temor. No entanto, essa crise humanitária que assola todas as nações comprova que alguns seres humanos encontram-se em maior grau de vulnerabilidade e necessitam de proteção complementar dos Estados, sejam nacionais ou não.

Desse modo, o direito ao reconhecimento necessita de relações intersubjetivas para que possa efetivar-se em todas as esferas, sendo indispensável ampliar a quantidade de protegidos para além de nacionalidades específicas, permitindo que a acolhida humanitária seja aplicada para efetivação da proteção a todos aqueles que necessitem migrar por sobrevivência.

Diante do exposto, conclui-se que a concessão de visto temporário devido à finalidade de acolhida humanitária é instrumento estatal que permite o reconhecimento do imigrante internacional como sujeito de direitos por meio da esfera jurídica e da estima social, da teoria honnethiana, por modificar formal e materialmente a previsão legislativa, conferindo-lhe aplicabilidade.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano [recurso eletrônico]: evidências e subsídios para políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGVDAPP, 2020. 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/01/Economia-de-Roraima-e-o-Fluxo-Venezuelano-_30-01-2020-v2.pdf. Acesso em: 14 maio 2020.

ACNUR. *Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina*. UNHCR. ACNUR Brasil, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/>. Acesso em: 1º maio 2020.

ACNUR. Conselho Nacional de Imigração. *Resolução Normativa n. 126, de 2 de março de 2017*. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

ACNUR. *Em reunião on-line, Brasil reconhece 772 crianças e adolescentes venezuelanos como refugiados*. 2020. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2020/04/29/em-reuniao-on-line-brasil-reconhece-772-criancas-e-adolescentes-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 14 maio 2020.

ACNUR. *La protección do los refugiado y la migración mixta: puntos en el plna de dos 10 acción*. Disponível em: <https://www.acnur.org/5c40c7374.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

ACNUR. *Resolução Recomendada Normativa n. 8, 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: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

ALÁRCON, Pietro. 2013. Direitos humanos e direitos dos refugiados: a dignidade humana e a universalidade dos direitos humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. *Refúgio, Migração e Cidadania – Caderno de Debates*, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 8, n. 8, 2013. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-08_Refugio-Migrações-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 14 maio 2020.

ALVIM, Zuleika Maria Forcione. O Brasil italiano (1880-1920). In: FAUSTO, Boris (org.). *Fazer a América: a imigração em massa para a América-Latina*. São Paulo: Edusp, 2000. p. 383-418.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. *Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, maio 2017. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/7147/4340>. Acesso em: 12 dez. 2019.

AMORIM, Celso. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 4, 2005.

ANDENA, Emerson Alves. *Transformações na legislação imigratória brasileira: os (des)caminhos rumo aos direitos humanos*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ARAÚJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord.). *O direito internacional dos refugiados*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. São Paulo: Universitária, 1987.

AZEVEDO, Rita. Setembro de 2015: Bolsonaro chama refugiados de “escória do mundo”. *Exame*, 22 set. 2015. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>. Acesso em: 15 maio 2020.

BAENINGER, Rosana. Migrações internacionais: elementos para o debate no século XXI. In: CUTTI, Dirceu; BAPTISTA, Dulce; PEREIRA, José Carlos; BÓGUS, Lúcia (org.). *Migração, trabalho e cidadania*. São Paulo: Educ, 2015. v.1. p. 17-48.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Imigração haitiana em São Paulo: perfil e ocupação. In: BAENINGER, Rosana *et al.* (org.). *Imigração haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

CAMPOS, Marden Barbosa de. Migração. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: UnB, 2017. p. 453-455.

BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Tradução de Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BENEDICT, Ruth. *O crisântemo e a espada*. São Paulo: Perspectiva, 1972.

BENTHAM, Jeremy. Ensaio IV: um plano para uma paz universal e perpétua. Tradução de Maria Cristina Longo Cardoso Dias e José Ignácio Coelho Mendes Neto. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 1, n. 1, 2012.

BERSANI, Ana Elisa. Chache lavi Deyò: uma reflexão sobre a categoria refúgio a partir da diáspora haitiana no Brasil. *Cadernos de Campo*, São Paulo, n. 25, p. 383-399, 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/129282/134127>. Acesso em: 14 maio 2020.

BETTS, Alexander. State fragility, refugee status and “survival migration”. *Forced Migration Review*, n. 4, maio 2013. Disponível em:

<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/fragilestates/betts.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

BEZERRA NETO, Vicente. *O estrangeiro nas leis do Brasil*. São Paulo: Forense, 1971.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Direito e poder*. São Paulo: Unesp, 2008.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*. São Paulo: Ícone, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Brasília: UnB, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. São Paulo: Edipro, 2014.

BOLSONARO ATACA lei de migração e diz que Brasil não sabe o que é ditadura. *Veja*, 19 nov. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/bolsonaro-ataca-lei-de-migracao-e-diz-que-brasil-nao-sabe-o-que-e-ditadura/>. Acesso em: 16 maio 2020.

BOLSONARO CRITICA imigrantes e defende muro de Trump. *Carta Capital*, 19 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/bolsonaro-critica-imigrantes-e-defende-muro-de-trump/>. Acesso em: 16 maio 2020.

BOTELHO, Tiago Resende; DUPAS, Elaine. A decolonialidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos em face dos seus setenta anos. In: PRONER Carol; OLASOLO, Héctor; DURÁN, Carlos Villán; RICOBOM, Gisele; BACK, Charlott. (org.). *70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. España: Tirant lo Blanch, 2018. v. 1. p. 1-1.

BOZZETO, Elton. “O Estado, exceto no caso dos venezuelanos, não tem nenhuma ação para acolher migrantes”. Entrevista. *Rsurgente*, 6 out. 2019. Disponível em: <https://rsurgente.wordpress.com/page/4/>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRESSIANI, Nathalie. Luta por reconhecimento e diagnóstico de patologias sociais. In: MELO, Rúrión (org.). *A teoria crítica de Axel Honneth: reconhecimento, liberdade e justiça*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 257-292.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULLA, Beatriz. Em entrevista à Fox News, Bolsonaro diz que maioria dos imigrantes não tem boas intenções. *Estadão*, 19 mar. 2019. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,a-emissora-americana-bolsonaro-se-diz-favoravel-a-muro-de-trump,70002760364>. Acesso em: 16 maio 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do Estrangeiro*. São Paulo: Saraiva, 1983.

CAMATI, Odair. *Multiculturalismo e o problema da universalidade: uma análise das teorias de Charles Taylor e Will Kymlicka*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2018. Disponível em:

http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/7056/Odair%20Camati_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 maio 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. “Más allá de los Estados, están los seres humanos que los componen”. Entrevista. *El País*, 31 mar. 2014. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2014/03/31/actualidad/1396300000_175731.html. Acesso em: 25 jan. 2020.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. v. 1. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/principios-do-direito-internacional-2017.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Cumplicidade secreta: o Brasil diante da questão dos refugiados judeus (1933-1948). In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de A.; MALATIAN, Teresa (org.). *Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 257-276.

CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: UnB, 2017.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONARE. Resolução Normativa n. 17, de 20 de setembro de 2013. Altera a Resolução Normativa n. 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências. *Diário Oficial*, 11.02.2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-31-de-13-de-novembro-de-2019-242571300>. Acesso em: 14 maio 2020.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. *Quem somos: a Conectas existe para proteger, efetivar e ampliar os direitos humanos. Conectas Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.conectas.org/quem-somos/>. Acesso em: 16 maio 2020.

CONNECTAS, 2019. *Você sabe o caminho que a lei de migração percorreu para ser aprovada?* Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/voce-sabe-o-caminho-que-a-lei-de-migracao-percorreu-para-ser-aprovada>. Acesso em: 14 maio 2020.

COSTA, Luiz Rosado. *A construção de uma fase de direitos humanos na política migratória brasileira*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2018.

COSTA, Luiz Rosado; SOUZA, José Eduardo Melo de; BARROS, Livia Cristina dos Anjos. Um histórico da política migratória brasileira a partir de seus marcos legais (1808-2019). *Revista GeoPantanal*, v. 14, n. 27, 2019. Disponível em: <https://desafioonline.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/9733>. Acesso em: 14 maio 2020.

COUTO, Mia. “À porta da modernidade, há sete sapatos sujos que necessitamos descalçar”. *Por Dentro da África*, 28 ago. 2013. Disponível em: <http://www.pordentrodaafrica.com/cultura/mia-couto-a-porta-da-modernidade-ha-sete-sapatos-sujos-que-necessitamos-descalcar>. Acesso em: 14 maio 2020.

CRISSIUMA, Ricardo. Trocando o jovem pelo velho: Axel Honneth leitor de Hegel. In: MELO, Rúrion (coord.). *A teoria crítica de Axel Honneth: reconhecimento, liberdade e justiça*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 55-81.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Os direitos da criança. In: DALLARI, Dalmo de Abreu; KORCZAK, Janusz. *O direito da criança ao respeito*. São Paulo: Summus, 1986.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 26 set. 2019.

DELFIN, Rodrigo Borges. 151 associações entregam carta a Temer pedindo sanção da nova Lei de Migração. *MigraMundo*, 28 abr. 2017. Disponível em: <https://www.migramundo.com/mais-de-100-associacoes-entregam-carta-a-temer-pedindo-sancao-da-nova-lei-de-migracao/>. Acesso em: 16 maio 2020.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. Reflexões sobre a proteção jurídica dos migrantes venezuelanos no Brasil. In: MIRANDA GONÇALVES, Rubén; SILVA VEIGA, Fábio da (ed.); MARTÍN RODRÍGUEZ, Gabriel (coord.). *Estudios de derecho iberoamericano*. Madrid: Dykinson, 2019. v. I. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=zruPDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA106&dq=venezuelanos+visto+humanitário&ots=fe5z5ZFq1w&sig=EANYuDQI88nYaSEXsqfCR5usEak#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 14 maio 2020.

DELGADO, M. *Ciutat i immigració*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1996.

DIAS, Clarence. *Indivisibilidade*. 1998. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/textos_dh/artigo03.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

DOMENACH, Hervé; PICOUET, Michel. *Las migraciones*. Córdoba: Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, 1996.

DUPAS, Elaine. *Nova Lei de Migração: a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de Direitos Humanos no Brasil*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, 2018.

DUPAS, Elaine. O reconhecimento do imigrante como sujeito de direitos humanos na nova Lei de Migração Brasileira. *Revista de Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídica*, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 43-63, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/232939858.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

DUPAS, Elaine; CHAVES DE CARVALHO, Leonardo. Teoria geral de direitos humanos e a proposta da alteridade para a crise dos refugiados. In: DE SOUZA PREUSSLER, Gustavo (org.). *Para além da globalização e dos direitos humanos*. Curitiba: Íthala, 2017. p. 271-281.

DUPAS, Elaine; CHAVES DE CARVALHO, Leonardo; COIMBRA DE CARVALHO, Luciani. Para além das fronteiras: cidadania transnacional. *Revista Videre*, [s.l.], v. 11, n. 21, p. 105-120, jul. 2019. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/9580>. Acesso em: 14 maio 2020.

DURAND, Jorge; LUSSI, Carmem. *Metodologia e teorias no estudo das migrações*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ECO, Humberto. *Migração e intolerância*. Rio de Janeiro: Record, 2020.

ENTRADA EM VIGOR do “Programa Férias-Trabalho” entre o Brasil e a França – 01 de março de 2018. Embaixada da França no Brasil. *Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères*. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/Entrada-em-vigor-do-Programa-Ferias-Trabalho-entre-o-Brasil-e-a-Franca>. Acesso em: 2 nov. 2019.

ESCALAS RICHTER E MERCALLI. *Secretaria da Educação [do Paraná]*. Dia a Dia da Educação. Disponível em: <http://www.geografia.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=274>. Acesso em: 25 jan. 2020.

FAGUNDES, Lucas Machado; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; LOCH, Andriw Souza. O utilitarismo na política migratória brasileira: a luta por direitos humanos dos migrantes. *Revista Direitos Culturais*, [s.l.], v. 13, n. 31, p. 355-377, dez. 2018. Disponível em: <http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2871>. Acesso em: 22 maio 2020.

FARAH, Paulo Daniel. Combates à xenofobia, ao racismo e à intolerância. *Revista USP*, São Paulo, n. 114, p. 11-30, jul./set. 2017. Disponível em: <http://jornal.usp.br/wp-content/uploads/1-Paulo-Daniel-Farah.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2019.

FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

FELIX, Diogo. Brasil reconhece mais de 21 mil venezuelanos como refugiados de uma só vez. *Cáritas-RJ*. PARES, 5 dez. 2019. Disponível em: <http://www.caritas-rj.org.br/brasil-reconhece-mais-de-21-mil-venezuelanos-como-refugiados-de-uma-so-vez.html>. Acesso em: 30 abr. 2020.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de; RIBEIRO, Carolina. Migração haitiana para o Brasil: Minas Gerais como destino, a fala dos haitianos. *XVI Seminário sobre Economia Mineira*. Diamantina, 2014.

FERNANDES, Duval; DE FARIA, Andressa Virgínia. A diáspora haitiana no Brasil: processo de entrada, características e perfil. In: BAENINGER, Rosana *et al.* *Imigração haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. p. 95-111.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 145-162, jan. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00145.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2020.

FERNANDES, Duval; MILESI, Rosita; PIMENTA, Bruna; CARMO, Vanessa do. Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN no 97/2012: uma avaliação preliminar. In: *Refúgio, Migrações e Cidadania*. 2013. p. 55-71. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-08_Refúgio-Migrações-e-Cidadania.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-08_Refugio-Migrações-e-Cidadania.pdf). Acesso em: 14 maio 2020.

FERNANDES, José Pedro Teixeira. Nenhum ser humano é ilegal! Pode a União Europeia acolher migrações em massa?. *Público*, 18 jun. 2018. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/06/18/mundo/opiniao/nenhum-ser-humano-e-ilegal-pode-a-uniao-europeia-acolher-migracoes-em-massa-1834786>. Acesso em: 30 set. 2019.

FERNANDES, Pádua. O direito internacional dos direitos humanos e a ditadura militar no Brasil: o isolacionismo deceptivo. In: *Jornada de Estudos Sobre Ditaduras e Direitos Humanos*, Porto Alegre: APERS, n. 1, p. 438-446, 2-30 abr. 2011. Anais. Disponível em: http://www.apers.rs.gov.br/arquivos/1314800293.I_Jornada_Ditaduras_e_Direitos_Humanos_Ebook.pdf.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/11310918/Introdução_ao_estudo_de_Direito-_Tercio_Sampaio_Ferraz_Junior. Acesso em: 14 maio 2020.

FGV. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano* [recurso eletrônico]: evidências e subsídios para políticas públicas. Fundação Getulio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/01/Economia-de-Roraima-e-o-Fluxo-Venezuelano-_30-01-2020-v2.pdf. Acesso em: 30 abr. 2020.

FLORESTAN FERNANDES: PT, São Paulo. *Ata da Reunião 25.05.1987 da Comissão da Ordem social da Assembleia Nacional constituinte de 1987/1988*. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/125-anos-da-lei-aurea/florestan-fernandes_25051987. Acesso em: 14 maio 2020.

FOTO CHOCANTE de menino morto revela crueldade de crise migratória. *GI*, 2 set. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/09/foto-chocante-de-menino-morto-vira-simbolo-da-crise-migratoria-europeia.html>. Acesso em: 29 abr. 2020.

FRASER, Nancy. *Qu'est ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution*, Paris: La Découverte, 2005.

GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 14 maio 2020.

GODOY, Gabriel Gualano de; GALVÃO, Janaína. Protección humanitaria complementaria a víctimas de desastres sócio-ambientales: la resposta jurídica al caso de los haitianos en Brasil. In: ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALBANESE, Susana. *Derechos humanos: reflexiones desde el Sur*. Buenos Aires: Infojus, 2011. Disponível em: <https://studylib.es/doc/7733928/untitled---sistema-argentino-de-información-jur%C3%ADdica>. Acesso em: 12 abr. 2020.

HEGEL, George W. *Fenomenologia do espírito*. Tradução de Silvio Rosa Filho. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4671.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

HONNETH, Axel; ANDERSON, Joel. Autonomia, vulnerabilidade, reconhecimento e justiça. *Cadernos de Filosofia Alemã: Crítica e Modernidade*, (17), p. 81-112, 2011.

HRW. HUMAN RIGHTS WATCH. Venezuela: crise humanitária alastra-se para o Brasil. *Human Rights Watch*, 18 abr. 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>. Acesso em: 30 abr. 2020.

IHERING, Rudolph von. *A luta pelo direito*. 5. ed. São Paulo: RT, 2008.

JESUS, Alex Dias de. Corumbá-MS: o retorno da migração indocumentada de haitianos no Brasil. VII Seminário Internacional de Estudos Fronteiriços. Corumbá, 2019. p. 1-14. .

JESUS, Alex Dias de. *Redes da migração haitiana no Mato Grosso do Sul*. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2020. Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-DOCTORADO-GEOGRAFIA/Tese.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

JOSEPH, Handerson. *Diáspora: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KOIFMAN, Fábio. *Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

KOJÈVE, Alexandre. *Introdução à leitura de Hegel*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. *Estudos Avançados*, [S.l.], v. 9, n. 25, p. 169-185, jan. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n25/v9n25a14.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200005. Acesso em: 15 maio 2020.

LEE, Sabine; BARTELS, Susan. Os filhos abandonados da ONU no Haiti. *El País*, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2019-12-27/os-filhos-abandonados-da-onu-no-haiti.html>. Acesso feito em: 10 jan. 2020.

LESSER, Jeffrey. *A invenção da brasilidade: identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração*. São Paulo: Unesp, 2015.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. *Princípio da insignificância no direito penal: análise à luz da Lei 9.099/95*. São Paulo: RT, 1997.

LOUIDOR, W. E.; QUIROZ, C.; PETIT, D.; RIVERO, R.; RAMÍREZ, C. S. L. Os fluxos haitianos para a América Latina: situação atual e propostas. In: MACHADO, Jesús; GONZÁLEZ, Wilfredo (org.). *Análise de conjuntura América Latina e Caribe*. São Leopoldo: Humanitas Unisinos, 2011. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/46469-analise-de-conjuntura-america-latina-e-caribe>. Acesso em: 26 abr. 2020.

LOURENÇO, Luana. *Dilma anuncia redução da tropa brasileira no Haiti*. 01 jan. 2012. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-02-01/dilma-anuncia-reducao-da-tropa-brasileira-no-haiti>. Acesso em: 14 maio 2020.

MAIA, Caio; SANDRINI, João; MIGNONE, Ricardo. Jornalista do “NYT” se retrata, e governo revoga expulsão. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 14 maio 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u60869.shtml>. Acesso em: 25 fev. 2020.

MAIA, Gustavo. Bolsonaro critica Lei de Migração e fala em barrar “certo tipo de gente”. *UOL*, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>. Acesso em: 14 maio 2020.

MÁRMORA, Lelio. Modelos de governabilidade migratória: la perspectiva política en América del Sur. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, ano 18, n. 35. p. 71-92, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229>. Acesso em: 5 abr. 2020.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARSHALL, Tim. *A era dos muros: como as barreiras entre nações estão a mudar o nosso mundo*. Portugal: Desassossego, 2019.

MATTOS, Patrícia. O reconhecimento na esfera do amor: para uma discussão sobre os paradoxos da transformação da intimidade. *Síntese: Revista de Filosofia*, v. 43, n. 137, 11 set. 2016. DOI 10.20911/21769389v43n137p421/2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: RT, 1986.

MIGRAMUNDO. *151 associações entregam carta a Temer pedindo sanção da nova Lei de Migração*. 2017. Disponível em: <https://www.migramundo.com/mais-de-100-associacoes-entregam-carta-a-temer-pedindo-sancao-da-nova-lei-de-migracao/>. Acesso em: 16 maio 2020.

MILANI, Carlos Roberto Sanches. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de Direitos Humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos Roberto Sanches (org.). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2011. p. 33-70.

MILESI, Rosita; ANDRADE, Paula Coury. Apresentação. *Refúgio, Migrações e Cidadania – Cadernos de Debates*, Brasília, v. 1, n. 1, 2016. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-11_Refúgio-Migrações-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 14 maio 2020.

MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Petrópolis: Vozes, 1991.

MOURENZA, André. Turquia condena a 125 anos de prisão responsáveis pela morte de menino que virou símbolo dos refugiados. *El País*, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-16/turquia-condena-a-125-anos-de-prisao-responsaveis-pela-morte-de-menino-que-virou-simbolo-dos-refugiados.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.

MOVIMENTO CONTRÁRIO à Lei de Migração faz protesto na av. Paulista. *Folha de S.Paulo*, 16 maio 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1884627-movimento-contrario-a-lei-de-migracao-faz-protesto-na-av-paulista.shtml>. Acesso em: 16 maio 2020.

NASCIMENTO, Daniel Braga. A DIÁSPORA SÍRIA: da internacionalização do conflito ao tratamento jurídico dispensando pelo Estado brasileiro aos imigrantes. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, ano 2016, n. 47, Edição especial, p. 78-89, jan/jun. 2016.

NO HUMAN being is illegal: linguists argue against mislabeling of immigrants. *The Guardian*, 6 dez. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2015/dec/06/illegal-immigrant-label-offensive-wrong-activists-say>. Acesso em: 5 dez. 2019.

OAS. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declaração%20e%20Programa%20de%20Acção%20adoptado%20pela%20Conferência%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 29 set. 2019.

OAS. *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2020.

OLIVEIRA, Camila de Carli Cardoso de. O Brasil e a proteção complementar humanitária | Brazil and complementary protection. *Mural Internacional*, [s.l.], v. 8, n. 1, p. 120-133, jun. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/32516>. Acesso em: 22 maio 2020.

OLIVEIRA, Cristina Godoy Bernardo de. *A construção do conceito de direitos humanos em uma perspectiva hegeliana*. 196 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Orientador: Ari Marcelo Solon, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado; LOIO, Joanna Amorim de Melo. Migração internacional pendular em fronteira: em busca de qualificações espaciais. *Revista Videre*, [S.l.], v. 11, n. 21, p. 54-67, jul. 2019. ISSN 2177-7837. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/9069/5159>. DOI <https://doi.org/10.30612/videre.v11i21.9069>. Acesso em: 10 maio 2020.

ONU. Nações Unidas Brasil. *A Carta das Nações Unidas [26 de junho de 1945]*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 14 maio 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* [de 10 de dezembro de 1948]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Economic, Social and Cultural Rights: Handbook for National Human Rights Institutions*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. Em reunião *online*, Brasil reconhece 772 crianças e adolescentes venezuelanos como refugiados. *Nações Unidas Brasil*, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/em-reuniao-online-brasil-reconhece-772-criancas-e-adolescentes-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 1º maio 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos de 1966*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

PANEA MÁRQUEZ, José Manuel. La imprescindible dignidad. In: CUESTA, Antonio Ruiz de la (coord.). *Bioética y derechos humanos*. Sevilla: Universidad de Sevilla. Santander Central Hispano. 2005. p. 17-27.

PAREKH, Bhikhu. *Repensando el multiculturalismo: diversidad cultural y teoría política*. Tradução de Sandra Chaparro. Madrid: Ediciones Istmo, 2005.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 7-24, ago. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002&lng=en&nrm=iso. DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000200002>.

PETIÇÃO PÚBLICA. *Pedimos a rejeição do SCD7/2016 que institui a Nova Lei de Migração*. Disponível em: <https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR99132>. Acesso em: 17 maio 2020.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 887-896, dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2008000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2020.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e jurisdição constitucional internacional*. Mimeografado. 2004.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 1, n. 1, 1. sem. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sur/v1n1/a03v1n1.pdf>. Acesso em: 29 set. 2019.

PÓVOA NETO, Helion. Rejeição e criminalização das migrações na nova ordem internacional após o 11 de setembro. *In: SERVIÇO PASTORAL DOS MIGRANTES. Migrações: discriminação e alternativas.* São Paulo: Paulinas, 2004.

QUINTANILHA, Karina. Notas históricas sobre “pessoa perigosa” e a deportação sumária da Portaria 666. *Consultor Jurídico*, 7 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-07/karina-quintanilha-notas-historicas-pessoa-perigosa#author>. Acesso em: 28 abr. 2019.

RAMOS, André Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RAVAGNANI, Herbert Barucci. Luta por reconhecimento: a filosofia social do jovem Hegel segundo Honneth. *Kínesis – Revista de Estudos dos Pós-Graduandos em Filosofia*, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/kinesis/article/view/4291a>. Acesso em: 14 maio 2020.

RIBEIRO, Veriana. *Força-tarefa chega ao AC para acompanhar situação dos haitianos*. 12 mar. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2013/04/forca-tarefa-chega-ao-ac-para-acompanhar-situacao-de-haitianos.html>. Acesso em: 14 maio 2020.

ROHTER, Larry. Brazilian leader’s tipping becomes national concern. *The New York Times*, New York, 9 maio 2004. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2004/05/09/world/brazilian-leader-s-tipping-becomes-national-concern.html?mcubz=2>. Acesso em: 4 maio 2020.

SAFATLE, Vladimir. Por um conceito “antipredicativo” de reconhecimento. *Lua Nova*, São Paulo, n. 94, p. 79-116, abr. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452015000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2020.

SALVADORI, Mateus; HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. *Conjectura*, Caxias do Sul, v. 6, n. 1, p. 189-192, jan. 2011. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/895>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SANCHES, Mariana. Portaria 666: por que medida de Moro sobre expulsão de estrangeiros é inconstitucional na visão de especialistas. *BBC Brasil*, 26 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49134995>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SASSEN, Saskia. “Não é imigração, é expulsão”. Entrevista. *Ponto e Vírgula*, São Paulo: PUC-SP, n. 18, p. 171-179, 2. sem. 2015. Disponível em:

<http://saskiasassen.com/PDFs/interviews/SS%20Nao%20e%20imigracao.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

SASSEN, Saskia. *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SASSEN, Saskia. The global city: introducing a concept. *Brown Journal of World Affair*, v. 11, issue 2, 2005. Disponível em: <http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Edusp, 1998.

SEITENFUS, Ricardo A. S. *Reconstruir Haití: entre la esperanza y el tridente imperial*. República Dominicana: CLACSO, 2016.

SEITENFUS, Ricardo. *Haiti: a soberania dos ditadores*. Porto Alegre: Solivros, 1994.

SENRA, Ricardo. Na Índia, Bolsonaro diz que, no Brasil, imigrantes têm “mais direito que nós”. *BBC Brasil*, 25 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51250357>. Acesso em: 14 maio 2020.

SEYFERTH, Giralda. Os paradoxos da miscigenação: observações sobre o tema imigração e raça no Brasil. *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 20, 1991.

SILVA, César Augusto Silva da. *A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)*. Curitiba: Íthala, 2015.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica e poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.

SILVA, Golbery do Couto e. *Planejamento estratégico*. 2. ed. Brasília: UnB, 1981.

SILVA, Ivan Luiz da. Introdução aos princípios jurídicos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 40, n. 160, out./dez. 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/918/R160-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 14 maio 2020.

SILVA, Sidney Antonio da. A imigração haitiana e os paradoxos do visto humanitário. In: BAENINGER, Rosana *et al.* (org.). *Imigração haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

SOARES, Maria Victoria Benevides. Cidadania e direitos humanos. In: CARVALHO, Jose Sérgio (org.). *Educação, Cidadania e Direitos Humanos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 56-65.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

STEINFUS, Ricardo. *Haiti: dilemas e fracassos internacionais*. Disponível em: <https://www.editoraunijui.com.br/produto/amostra/1961>. 2014. Acesso em: 20 maio 2014.

STUMPF, Juliet. The crimmigration crisis: immigrants, crime and sovereign power. *American University Law Review*, Washington, D.C., p. 367-419, dez. 2006. Disponível em: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1274&context=aulr>. Acesso em: 30 set. 2019.

TAYLOR, Charles. 2011. *As fontes do self: a construção da identidade moderna*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Dinah de Abreu Azevedo. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

TELES, Tayson Ribeiro. A atuação jurídica do estado brasileiro na migração haitiana a partir do estado do Acre (2010-2015). Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/4811>. Acesso em: 14 maio 2020.

TRIBUNAL POPULAR jogará crimes da missão da ONU que causou 30 mil mortes no Haiti. *Brasil de Fato*, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/12/11/tribunal-popular-julgara-crimes-da-missao-da-onu-que-causou-30-mil-mortes-no-haiti/>. Acesso em: 14 maio 2020.

TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. Reformulações na política imigratória do Brasil e Argentina nos anos 1930: um enfoque comparativo. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de A.; MALATIAN, Teresa (org.). *Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 233-256.

TYBUSCH, Jerônimo; TYBUSCH, Francielle; OLIVEIRA, Rafael. “Crise migratória” e a criação do imaginário social: a necessidade de desconstrução de abordagens midiáticas à luz da nova lei de migração. *Revista Justiça do Direito*, n. 32, p. 448-475, 2018. DOI 10.5335/rjd.v32i2.8731.

UNESCO. *Constituição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*, 1945. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147273>. Acesso em: 14 maio 2020.

VAN HEAR, Nicholas. *Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration*. United Nations Development Programme. Human Development Reports Research Paper, abr. 2009. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2009_20.pdf. Acesso em: 14 maio 2020.

VAZ, Henrique C. de Lima. Senhor e escravo: uma parábola da filosofia ocidental. *Revista Síntese*, s.l., n. 21, 1980. p. 7-29.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. Inserção internacional do Brasil. In: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires (org.). *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

VILELA, Elaine Meire. Desigualdade e discriminação de imigrantes internacionais no mercado de trabalho brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 89-128, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-

52582011000100003&lng=en&nrm=iso. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582011000100003>. Acesso em: 20 maio 2020.

WAAS, Laura van. Apatridia. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 69-74.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. *A (bio)política migratória brasileira entre utilitarismo e repressivismo: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem*. 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5460675>. Acesso em: 14 maio 2020.

ZIZEK, Slavoj. Multiculturalismo: a lógica cultural do capitalismo. In: AIDAR, José Luiz (org.). *Zizek crítico*. São Paulo: Hacker, 2006.

LEGISLAÇÃO NACIONAL

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. *Diário Oficial da União*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n. 1.641, de 7 de janeiro de 1907*. Providencia sobre a expulsão de estrangeiros do território nacional. *Diário Oficial da União*, 09.01.1907. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n. 19.482, de 12 de dezembro de 1930*. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 01.12.1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n. 4.246, de 22 de maio de 2002*. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n. 7.614, de 12 de dezembro de 1938*. Provê sobre o ensino primário. Disponível em:
<file:///C:/Users/adm/Downloads/DECRETO%207614%20DE%201938.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n. 840, de 22 de junho de 1993*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017*. Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 9.873, de 27 de julho de 2019*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9873.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto-lei n. 406, de 4 de maio de 1938*. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0406.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto-lei n. 7.967, de 18 de setembro de 1945*. Dispõe sobre a imigração e colonização, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Decreto-lei n. 941, de 13 de outubro de 1969*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0941.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Governo Federal. *Operação acolhida*. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/>. Acesso em: 1º maio 2020.

BRASIL. Imprensa Nacional. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. Resolução Normativa n. 31, de 13 de novembro de 2019. *Altera a Resolução Normativa n. 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-31-de-13-de-novembro-de-2019-242571300>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Imprensa Nacional. Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores. Portaria Interministerial n. 12, de 20 de dezembro de 2019. *Dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti*. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-12-de-20-de-dezembro-de-2019-234972085>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Imprensa Oficial. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019. *Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Imprensa Oficial. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n. 770, de 11 de outubro de 2019. *Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Imprensa Oficial. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério das Relações Exteriores. Portaria Interministerial n. 9, de 8 de outubro de 2019. *Dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria*. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-9-de-8-de-outubro-de-2019-220791848>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Imprensa Oficial. Ministros de Estado da Justiça, Extraordinário da Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho. *Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018*. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Imprensa Oficial. Órgão: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. *Decisão n. 1, de 13 de fevereiro*

de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decisao-n-1-de-13-de-fevereiro-de-2020-243320868>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. *Institui a Lei de Migração*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.864, de 21 de junho de 2018. *Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. *Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impressao.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 7.712, de 29 de agosto de 2012. *Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989. *Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. *Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. *Mensagem n. 163, de 24 de maio de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Imigrantes venezuelanos recebem apoio do governo federal brasileiro por meio da Operação Acolhida*. Com participação das Forças Armadas, a Operação Acolhida oferece abrigo, refeições e atendimento médicos aos venezuelanos. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/audios/item/265-defesa-do-brasil-operacao-acolhida>. Acesso em: 1º out. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasil tem aumento de 12% no número de refugiados em 2016 [Refúgio em Números]. *Ministério da Justiça e Segurança Pública*, 20 jul. 2017. Disponível em: https://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: 27 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portal de Imigração*. Informações gerais, 7 fev. 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2>. Acesso em:

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Resolução Normativa n. 8, de 6 de agosto de 2002*. Dispõe sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-08-do-conare.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa n. 13, de 23 de março de 2007 (revogada pela Resolução Normativa n. 18 do CONARE)*. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-13-do-conare-revogada-pela-resolucao-normativa-n-18.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. PFDC recomenda revogação de portaria que trata de ingresso e deportação sumária de migrantes e refugiados no Brasil. *Ministério Público Federal*, 5 ago. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pfdc-recomenda-a-ministerio-da-justica-revogacao-de-portaria-que-trata-do-impedimento-de-ingresso-e-deportacao-sumaria-de-migrantes-e-refugiados>. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. Ministros de Estado da Justiça, Extraordinário da Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho. Portaria Ministerial n. 10, de 6 de abril de 2018. *Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti*. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2010-2018.pdf>. Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução Normativa CNIg n. 102, de 26/04/2013. *Altera o art. 2º da Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução Normativa CNIg n. 106, de 24/10/2013. *Prorroga a vigência da Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261070>. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução Normativa CNIg n. 113, de 09/12/2014. *Prorroga a vigência da Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=278602>. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução Normativa CNIg n. 117, de 12/08/2015. *Prorroga a vigência da Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=301701>. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução Normativa CNIg n. 123, de 13/09/2016. *Prorroga a vigência da Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=328777>. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução Normativa CONARE n. 17, de 20/09/2013. *Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria.* Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução Normativa CONARE n. 20, de 21/09/2015. *Prorroga a vigência da Resolução Normativa n. 17, de 20 de setembro de 2013, e dá outras providências.* Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303612>. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução Normativa n. 27 de 25/11/1998. *Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração.* *Diário Oficial da União*, 28.12.1998. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-162-36-1998-11-25-27>. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução Normativa n. 97, de 02 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. *Diário Oficial da União*, 13.01.2012. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=225206>. Acesso em: 14 maio 2020.

CNIg. Resolução RECOMENDADA CNIg n. 8 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. *Diário Oficial*, 21.12.2006. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-8-2006_104237.html. Acesso em: 14 maio 2020.