



CIRCULAÇÃO E CONTROLE: ANÁLISE DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PARA A POPULAÇÃO HAITIANA NO BRASIL

Thainá Guerra Lins ¹

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar a presença da razão humanitária na construção das políticas migratórias adotadas para a gestão da migração haitiana para o Brasil na década de 2010. A análise foi focada na Resolução Normativa nº 97/2012, o primeiro dispositivo normativo direcionado às especificidades desse fluxo migratório. Para tal, com base nos estudos de Didier Fassin, realizamos uma breve análise acerca do emprego do adjetivo “humanitário” no referido dispositivo normativo e das possíveis intencionalidades com a adoção desse adjetivo na gestão migratória. Ademais, com base em Santos (1996), propusemos uma compreensão dessa normativa enquanto uma técnica de controle e regulação da imigração haitiana no território brasileiro.

Palavras-chave: Razão humanitária, Resolução Normativa nº 97/2012, Técnica.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the presence of humanitarian reason in the development of migration policies adopted to manage Haitian migration to Brazil in the 2010s. The analysis focused on Normative Resolution No. 97/2012, the first normative provision addressing the specificities of this migratory flow. To this end, based on the studies of Didier Fassin, we conducted a brief analysis of the use of the adjective “humanitarian” in the aforementioned normative provision and the possible intentions behind the adoption of this adjective in migration management. Furthermore, based on Santos (1996), we proposed an understanding of this regulation as a technique for controlling and regulating Haitian immigration in Brazilian territory.

Keywords: Humanitarian reason, Normative Resolution No. 97/2012, Technique.

INTRODUÇÃO

Pela imagem positiva construída a partir do crescimento econômico nos anos 2000 e da difusão do imaginário de um país receptivo e acolhedor, o Brasil tornou-se, na América Latina, um país receptor de muitos fluxos migratórios. Fluxos estes que merecem destaque não apenas por serem majoritariamente advindos do Sul global, mas também por se apresentarem cada vez mais diversos, demandando análises e políticas mais refinadas, frente à complexidade das novas dinâmicas migratórias.

Dentre os fluxos migratórios que passaram a buscar o Brasil nesse contexto, a migração de haitianos ganha destaque por alguns motivos: i) trata-se de um movimento recente, advindo

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG/UFRJ), lins.thaina@gmail.com;



de um país que, historicamente, não se caracteriza por fluxos migratórios destinados ao Brasil; ii) a migração haitiana que é, historicamente, masculina, nos últimos anos tem sido marcada pelo crescimento da participação de mulheres no fluxo que se destina ao Brasil. iii) o fluxo de haitianos para o Brasil faz com que o Estado brasileiro passe a delinear políticas migratórias específicas para essa população em seu território.

A partir de 2010, após a ocorrência de um terremoto de grande magnitude no Haiti, a chegada de imigrantes haitianos em território brasileiro foi intensificada. Embora os haitianos buscassem garantir sua permanência em território brasileiro através do refúgio, o entendimento do Conselho Nacional de Refugiados (CONARE) foi de que esses imigrantes não se enquadravam na definição proposta pelas convenções internacionais e pela legislação brasileira vigente. Frente a isso, o caso foi remetido ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que, como solução, deliberou e aprovou a Resolução Normativa nº 97, em 12 de janeiro de 2012, que garantia a concessão do visto, por razões humanitárias, ao nacional do Haiti pelo prazo de 5 anos.

Frente ao exposto, o presente trabalho visa analisar o processo de construção da RN nº 97/2012, que foi delineada para atender às particularidades do fluxo migratório de haitianos para o Brasil, bem como os seus limites e potencialidades. Em consonância, busca-se uma realizar uma discussão conceitual acerca da ideia do adjetivo “humanitário”, que tem sido constantemente empregado por governos, em diferentes escalas, para tratar das políticas migratórias. Para tal, serão consultados e analisados os documentos e resoluções oficiais destinados à população haitiana no Brasil. Conjuntamente, a organização e análise de dados secundários possibilita quantificar esse fluxo migratório e realizar uma análise acerca

METODOLOGIA

Para realização dos objetivos propostos, será realizado levantamento bibliográfico para a discussão dos conceitos centrais, bem como para conseguir articulá-los à análise proposta de maneira satisfatória. Ademais, serão utilizados dados e informações provindos de fontes quantitativas, como a base de dados do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) e do CONARE. A organização e análise desses dados nos permite operacionalizar a quantificação dos imigrantes haitianos no território brasileiro, as solicitações e decisões de refúgio dessa população.

Em consonância, propomos uma análise documental das atas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), no período compreendido entre novembro de 2010 e janeiro de 2012, e da



Resolução Normativa nº 97/2012. A análise do mencionado material documental possibilita entender as especificidades das políticas migratórias delineadas para os haitianos no Brasil, bem como fomentar uma discussão conceitual acerca das categorias analíticas empregadas pelo Estado no reconhecimento dos imigrantes haitianos.

REFERENCIAL TEÓRICO

Na obra “Humanitarian Reason: a moral history of the present”, Didier Fassin desenvolve uma crítica ao conceito e às práticas do direito humanitário moderno. No referido livro, o autor estabelece uma análise sobre fatos ocorridos entre os anos 1990 e 2000, que estão inseridos no que o autor denominou de “momento humanitário” da história contemporânea. O estudo desses acontecimentos possibilitou investigar tanto as origens, quanto o sentido das ações humanitárias atualmente, bem como avaliar como elas impactam os indivíduos, as dinâmicas locais e sua inserção no âmbito global.

Ao posicionar a moral humanitária no âmbito da política nacional e internacional, Fassin (2012) expõe as contradições do discurso humanitário, indicando que existem outras motivações não explícitas, começando pela necessidade controlar determinados grupos humanos para possibilitar que as ações humanitárias sejam efetivadas. Para o autor, tal efetivação requer escolhas que não podem ser justificadas pela razão humanitária em si, visto que esta tem a pretensão de inclusão, universalidade e abertura à compaixão pelos sujeitos em sofrimento. Assim, torna-se necessário elaborar novos repertórios teóricos capazes de justificar tais escolhas, de maneira que a exequibilidade das ações humanitárias fica condicionada à ponderação entre justiça, necessidade, mérito e compaixão, bem como à utilização de evidências que tenham fundamento em fatos consumados.

Ao tratar dos aspectos discursivos que fundamentam as ações humanitárias e migratórias voltadas ao controle de fluxos, à regularização migratória, à repressão ao tráfico humano e sua utilização nas restrições aos movimentos migratórios, Fassin (2012) explicita que daí deriva a busca pelo equilíbrio entre segurança e humanidade, repressão e compaixão, ainda que as expectativas e vivências das pessoas migrantes sejam desconsideradas.

De acordo com o autor, as migrações revelam contradições do mundo globalizado. Primeiramente, ao passo que a circulação de bens e produtos, e os acordos comerciais se proliferaram, a circulação transnacional de pessoas se tornou cada vez mais restrita para a maioria da população mundial, com políticas restritivas que contribuem para a produção massiva de “ilegais” (FASSIN, 2011, p. 14). No mesmo sentido, Bauman (1998) nos atenta



para a abolição de vistos para turistas e o reforço de controle para imigrantes e refugiados, estabelecendo uma distinção entre essas pessoas, configurando-os enquanto desejáveis e indesejáveis, respectivamente. Na sequência, Fassin (2011) atenta para o fato de que as perspectivas multiculturalista e assimilacionista indicavam um futuro de integração social e econômica para migrantes nos locais de destino, contudo as divisões étnicas se disseminaram, produzindo minorias estigmatizadas e excluídas.

As contradições existentes nos processos de migração e refúgio nos dias atuais são reveladas, portanto, por meio de instrumentos de controle, e impossibilitam que a razão humanitária preconizada nos acordos internacionais seja concretizada (FASSIN, 2010). Dessa maneira, para o autor existe uma determinada forma de governamentalidade na qual está implícita a articulação existente entre os limites sociais e as fronteiras físicas, sendo necessário partir do princípio de que as políticas migratórias, por mais que se apresentem com o véu do acolhimento e do humanitarismo, inserem-se dentro de práticas de controle migratório.

Nos estudos migratórios, reconhecemos a importância das redes sociais e técnicas para as dinâmicas migratórias. Se, por um lado, essas redes possibilitam a circulação das pessoas no espaço, por outro, podem ser mobilizadas também para estabelecer estratégias de contenção do movimento. Em 2014, Heller e Pezzani, analisaram as mortes de imigrantes no Mediterrâneo e apontaram que apesar da existência de uma ampla rede técnica disponível para utilização, aquelas vidas foram negligenciadas. Em artigo publicado em 2015, Ethan Blue descreve o processo pelo qual as infraestruturas para a circulação de bens e mercadorias foram mobilizadas para a retenção e deportação de imigrantes nos Estados Unidos. Embora os estudos apresentem diferenças entre si, ambos tratam das redes técnicas e de como estas podem ser mobilizadas para interromper o movimento de pessoas no espaço.

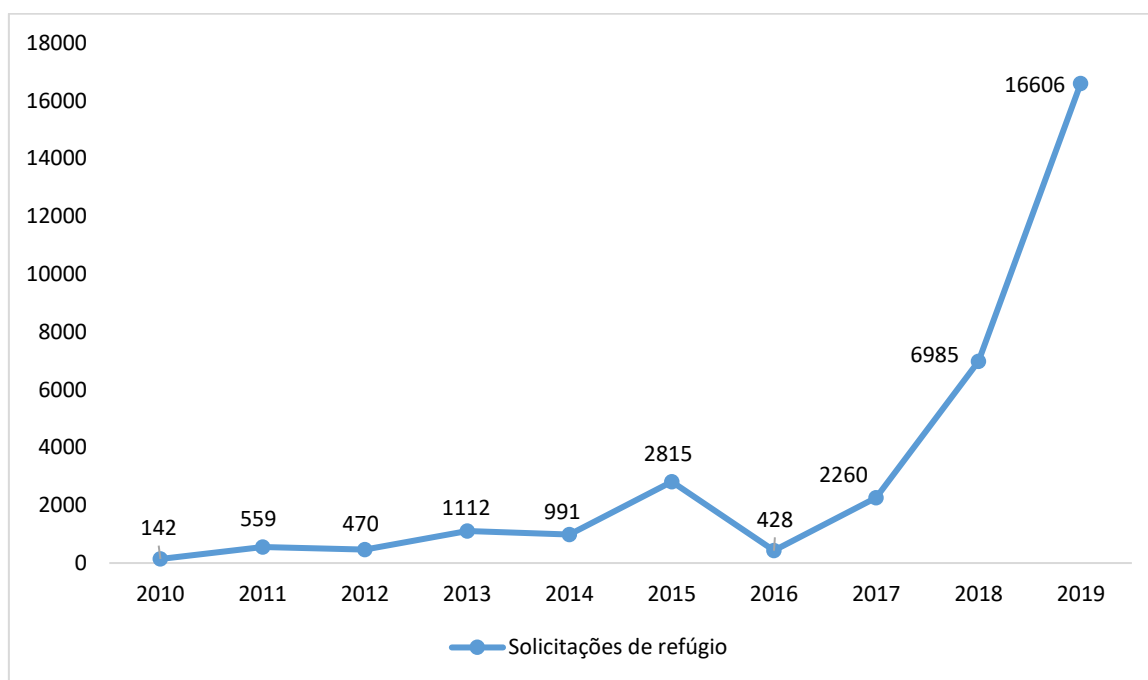
Para Santos (1996), a sociedade atua no espaço a partir de sistemas técnicos, inclusive através das técnicas da ação. Na concepção do autor, a técnica não é meramente um conjunto de ferramentas, mas um sistema de ações sociais capaz de modelar o espaço. Por sua vez, as normas, à medida que regulam o uso e a disposição das técnicas, e as relações sociais na produção do espaço, podem ser consideradas técnicas (SANTOS, 1996). Nesse contexto, a RN 97/2012 também corresponde a uma mobilização da técnica para interromper o movimento, porque estabeleceu parâmetros e critérios para selecionar aqueles que são dignos da “ajuda humanitária”. Assim, por mais que se valesse do discurso compassivo e solidário com os haitianos, a implementação da resolução trazia consigo as contradições da razão humanitária. De acordo com Fassin (2016), o adjetivo “humanitário” é uma justificativa eficaz para que um Estado possa adotar uma determinada política, pois esta palavra, em geral, tem conotação

positiva. Contudo, na prática, o que atestamos é que o visto humanitário foi mais um dispositivo de controle e regulação do fluxo haitiano no Brasil.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir de 2010, o Brasil passou a compor a rota dos fluxos migratórios da população haitiana que, embora tenha como característica identitária o movimento no espaço (HANDERSON, 2015), até então, não tinha o Brasil como destino preferencial. A intensificação da chegada dos haitianos no Brasil pode ser explicitada pela expressiva quantidade de solicitações de refúgios na década de 2010², conforme expresso no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Haitianos solicitantes de refúgio no Brasil (2010-2019)



Fonte: CONARE. Organizado pela autora.

A partir da ocorrência do terremoto, o que se observa é um aumento contínuo no número de solicitações de refúgio por parte dos haitianos, com exceção do ano de 2016, que apresenta inflexão, mas ainda assim representa o triplo do quantitativo inicial. A partir de 2016, o número de solicitações aumentou de maneira exponencial, atingindo seu ápice no último ano da década.

² Segundo dados do CONARE. Disponível em: <<https://www.datamigraweb.unb.br/#/public/bases/stimar>>. Acesso em 10 de abril de 2025.



Dessas solicitações, 61,49% foram realizadas por homens, 37,94% por mulheres e 0,57% das solicitações não foram especificadas no que tange ao sexo da pessoa solicitante.

Na década de 2010, foram 32.368 solicitações de refúgio feitas pelos haitianos no Brasil, representando 13,47% do total de solicitações do país no período³. Em relação ao deferimento, de acordo com dados do CONARE⁴, entre os anos de 2010 e 2019, o Brasil deferiu 51,92% das solicitações de refúgio realizadas. Contudo, apesar da grande participação dos haitianos no quantitativo dessas solicitações, apenas 5 pedidos foram considerados deferidos, ou seja, 0,02%.

Isso se deu porque, embora os haitianos buscassem garantir sua permanência em território brasileiro através do refúgio, o entendimento do Conselho Nacional de Refugiados (CONARE) foi de que esses imigrantes não se enquadravam na definição adotada pela legislação brasileira vigente. De acordo com a Lei nº 9.474 de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados (1951) no Brasil, é reconhecido como refugiado o indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Naquele momento, o entendimento predominante era de que a imigração haitiana para o Brasil tinha como motivação o terremoto ocorrido no Haiti, o que, por se tratar de uma ocorrência natural e não se fundar em perseguição ou violação de direitos humanos, impossibilitava o reconhecimento do status de refugiada a essa população. Frente a isso, a

³ Sabe-se, por notícias publicadas à época e pelas atas do CNIg, que os estados da Região Norte foram os grandes receptores dos haitianos no início de sua chegada no Brasil, a partir do ano de 2010. Contudo, ao buscar o quantitativo das solicitações de refúgio por Unidade da Federação através do SISCONARE, a informação do local onde a solicitação foi feita só está disponível a partir do ano de 2016, o que, por óbvio, implicaria em uma análise equivocada acerca do padrão espacial de tal solicitação ao longo da década de 2010.

⁴ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibmZmYzE3NGItZjk5MCM0MDk0LTljM2UtYjE0NmIxYTA2NTkzIiwidCI6ImVjMzU5YmExLTZyMGItNGQyYi1iODMzLWM4ZTZkNDhmODA1OSJ9&pageName=2a555d64be07f5353cb1>. Acesso em 13 de jun. 2025.



questão dos haitianos foi encaminhada ao CNIg, a pedido do CONARE, em novembro de 2010⁵.

Conforme mencionado, embora o CONARE não reconhecesse os haitianos como refugiados, naquele momento já tramitavam cerca de 400 pedidos de concessão de refúgio feitos por haitianos. Assim, com base na Resolução Recomendada nº 08/2006 do CNIg, o CONARE passou a suspender o andamento desses pedidos e enviá-los diretamente ao CNIg. Tal resolução faz referência aos pedidos de refúgio não passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, os não-nacionais em questão possam permanecer no território brasileiro por razões humanitárias.

Na reunião ordinária do CNIg de novembro de 2010 foi criado o Grupo de Trabalho Haitianos no Brasil⁶, que teria por objetivo discutir as políticas e temáticas relativas a esse novo fluxo migratório identificado no país. A partir de então, mensalmente, o tema passou a ser discutido nas reuniões do CNIg, definindo diferentes ações a serem adotadas de acordo com o comportamento dessa dinâmica migratória. O que destacamos, entretanto, é que no período entre a criação do GT Haitianos no Brasil, em novembro de 2010, e a implementação do Visto Humanitário, em janeiro de 2012, as Atas de Reuniões do CNIg revelam que a imigração haitiana foi pensada a partir da perspectiva do controle, de maneira a não permitir que esse fluxo se tornasse costumeiro no território brasileiro.

A reunião de dezembro de 2010, a primeira após a criação do GT Haitianos no Brasil, teve como destaques o reconhecimento do protagonismo do estado do Amazonas, sobretudo através das cidades de Tabatinga e Manaus, no que diz respeito à concentração dos imigrantes haitianos, bem como a necessidade de um olhar humanitário para a situação, mas que não se perdesse de vista a necessidade de evitar o recrudescimento desse fluxo migratório. Nessa reunião foi deliberada a suspensão dos processos de pedidos de refúgio dos haitianos, com o objetivo de que a questão pudesse ser melhor apurada para posterior tomada de decisão⁷.

⁵ Conforme Ata de Reunião do CNIg. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2010/IX_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_Novembro_-_2010.pdf. Acesso em 05 de out. 2025.

⁶ Conforme Ata de Reunião do CNIg. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2010/IX_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_Novembro_-_2010.pdf. Acesso em 05 de out. 2025.

⁷ Conforme Ata de Reunião do CNIg. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2010/X_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_dezembro_-_2010.pdf. Acesso em 05 de out. 2025.



A primeira reunião do ano de 2011, ocorrida em fevereiro, trouxe à tona uma perspectiva regional desse fluxo migratório⁸. Primeiro, recebeu destaque o fato de o Brasil ser, em muitos casos, apenas um país de passagem para que os haitianos pudessem chegar à Guiana Francesa. Depois, foram salientados os papéis de Peru e Equador nessa e em outras dinâmicas migratórias na América Latina, destacando que a flexibilidade desses países no recebimento de imigrantes funcionava, à época, como porta de entrada para imigrantes, ainda que estivessem em situação de irregularidade. Ademais, mais uma vez foi destacada pelo presidente do GT a necessidade de prestar solidariedade aos imigrantes atingidos pelo terremoto, mas também a não razoabilidade de o Brasil se tornar um destino para um fluxo maior de haitianos.

Na reunião do mês seguinte, mais uma vez, foi destacada a insustentabilidade da manutenção do fluxo migratório de haitianos para o Brasil. Desta vez, foram mencionados: 1) os impactos socioeconômicos nos locais de acolhida da Região Norte; 2) a necessidade de que essa mão de obra, no geral, qualificada, retornasse ao seu país de origem para contribuir com o processo de reconstrução do Haiti. Esta reunião merece destaque, sobretudo, porque nela foi deliberado um relatório a ser anexado a cada um dos processos de solicitação de refúgio encaminhados pelo CONARE ao CNIg⁹. Este relatório, dentre outras decisões, determinava o deferimento dos pedidos, com base na RR nº 08/2006, e concedia aos cidadãos haitianos a autorização para permanecer no Brasil, desde que seu caso figurasse como de caráter humanitário. Cabe destacar que este relatório, embora destacasse em seu texto a benevolência e a solidariedade do Brasil na recepção e acolhimento dos haitianos, destacava em seu último tópico que a imigração haitiana para o Brasil não era sustentável a médio e longo prazo, e que o deferimento ali contido não seria um precedente para casos futuros.

Nos três meses seguintes – a saber, abril, maio e junho – o GT debateu formas de minimizar os impactos da chegada cada vez maior de haitianos nas cidades da Região Norte do Brasil, dado que elas não dispunham de condições suficientes para o acolhimento adequado desse novo contingente populacional, sem que a população local fosse atingida pela ineficiência dos serviços públicos e saturação da infraestrutura disponível, o que potencializava uma visão estigmatizada sobre os haitianos. Assim, passou a ser debatida a necessidade de uma participação mais direta e efetiva dos governos municipais, estaduais e federal, não apenas para

⁸ Conforme Ata de Reunião do CNIg. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2011/I_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_fevereiro_-_2011.pdf. Acesso em 05 de out. 2025.

⁹ Conforme Ata de Reunião do CNIg. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2011/II_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_mar%C3%A7o_-_2011.pdf. Acesso em 05 de out. 2025.



promover um ordenamento desse fluxo, mas também para minimizar a dependência em relação à atuação da sociedade civil organizada. Ademais, foi proposto que as autoridades brasileiras atuassem de maneira mais direta no apoio ao Haiti, tanto para o fornecimento de informações sobre o referido país, mas também para que à medida em que o país fosse sendo reconstruído, a população haitiana imigrante no Brasil pudesse retornar. Nesse sentido, foram convocadas reuniões com os Ministérios do Trabalho e da Justiça, bem como com órgãos afins, com o objetivo de identificar as áreas em que o Brasil poderia intensificar a cooperação com o Haiti, de maneira a minimizar o fluxo migratório que se configurava¹⁰.

Outro ponto destacado nessas reuniões, e que depois se manteve na reunião de agosto, foi a inserção dos imigrantes haitianos no mercado de trabalho brasileiro. Identificou-se que, naquele momento, os haitianos chegados no Brasil declaravam alguma capacitação profissional, fato que, aliado ao momento favorável para absorção de mão de obra no mercado de trabalho brasileiro, simbolizava uma boa oportunidade para a inserção laboral e econômica desses imigrantes na sociedade. Conjuntamente, foram propostos programas de qualificação profissional para os haitianos no Brasil. Essa discussão, no entanto, apresentava-se também como uma preocupação de que o estabelecimento de haitianos no Brasil por meio de programas de qualificação pudesse impulsionar ainda mais esse fluxo migratório e de que os imigrantes haitianos pudessem competir com os brasileiros no mercado de trabalho nacional. Assim, a dimensão do trabalho passou a ter centralidade na imigração haitiana, mas reconhecendo que a essa população só deveriam estar disponíveis os postos de trabalho que não fossem demandados pelos nacionais brasileiros.

Destacamos ainda que nesse período foi modificada a ideia de que a imigração haitiana se dava simplesmente em decorrência do terremoto. Na reunião de abril, o participante Duval Fernandes chamou atenção para o fato de que antes mesmo do terremoto, 65% da população haitiana com alguma graduação acadêmica emigrava. Tal afirmação foi reforçada na reunião de setembro por Rodrigo Amaral, que afirmou que a migração é elemento integrante dos hábitos nacionais dos haitianos¹¹. Embora esse entendimento tenha aparecido no âmbito das reuniões da CNIg, ele não esteve presente na versão final da Resolução Normativa responsável pela instituição do visto humanitário aos haitianos, que discutiremos adiante.

¹⁰ Conforme Ata de Reunião do CNIg. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes>. Acesso em 05 de out. 2025.

¹¹ Conforme Ata de Reunião do CNIg. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2011/VII_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_setembro_-_2011.pdf. Acesso em 05 de out. 2025.



Na última reunião do CNIg do ano de 2011, realizada em dezembro, constatou-se a tendência de intensificação do movimento de haitianos na fronteira norte do Brasil. De acordo com os participantes, isso aconteceria porque o CONARE anunciou a decisão de providenciar a recusa dos pedidos de refúgio, que não se configurem como tal, ainda na fronteira. Frente a esse novo contexto, foi solicitado ao CNIg que fosse verificada a possibilidade de estabelecer um canal migratório regular circular para atender especificamente aos haitianos. A regulação dessa migração foi vista como uma oportunidade de desconcentrar o fluxo, direcionando-o para centros urbanos mais bem estruturados do que aqueles que estavam sendo buscados pelos haitianos na Região Norte. Simultaneamente, havia preocupação de que junto à capacitação profissional dos haitianos em território brasileiro, fossem criadas medidas de estímulo ao retorno ao país de origem, mediante criação de oportunidades de trabalho no Haiti. Ainda nessa reunião, foram deliberadas o prosseguimento das consultas às entidades relacionadas ao CNIg, bem como o contato com a embaixada brasileira no Haiti, ambos visando a construção do programa de regulação da migração haitiana no Brasil¹².

Frente ao exposto, podemos inferir que desde que se tornou pauta nas reuniões do CNIg, ainda no ano de 2010, a imigração haitiana foi tratada como um problema a ser resolvido. Apesar do constante reforço da necessidade de se adotar uma perspectiva humanitária para tratar dessa questão, isso sempre aparecia acompanhado da preocupação de que a imigração haitiana pudesse comprometer a organização social das cidades em que eles estavam se alocando e a qualidade da oferta de serviços públicos e de oportunidades de trabalho para os brasileiros em seu país. Da mesma forma, prevalecia uma preocupação com a imagem do Brasil no cenário internacional, daí derivava a necessidade de manter o aspecto humanitário em destaque. Internacionalmente reconhecido como um país receptivo e acolhedor, não poderia o Brasil, frente ao sofrimento do povo haitiano, negar ajuda e acolhimento.

Em janeiro de 2012 foi realizada uma reunião extraordinária do CNIg, convocada pelo Ministério de Estado do Trabalho (à época, Paulo Roberto dos Santos Pinto), com o objetivo de debater a possibilidade do estabelecimento de um canal formal de migração para os haitianos¹³. Inicialmente, a ideia era conceder um visto de trabalho aos haitianos, o que foi descartado por haver necessidade de vinculação do visto a um contrato de trabalho para que

¹² Conforme Ata de Reunião do CNIg. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2011/X_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_dezembro_-_2011.pdf. Acesso em 06 de out. 2025.

¹³ Conforme Ata de Reunião do CNIg. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2012/Reuni%C3%A3o_Extraordin%C3%A1ria_-_janeiro_-_2012.pdf. Acesso em 06 de out. 2025.



fosse concedido. Outro ponto em destaque era a preocupação de que a concessão dos vistos pudesse estimular uma diáspora haitiana e, nesse sentido, a precariedade econômica dos imigrantes foi considerada um fator de inibição dessa imigração. Dessa maneira, a decisão foi por conceder 1200 vistos ao ano. Apesar de ponderações e contrapontos ao longo da reunião, a Resolução Normativa nº 97 foi aprovada consensualmente pelo plenário em 12 de janeiro de 2012.

A atribuição do visto humanitário aos haitianos era realizada apenas considerando razões humanitárias aquelas que fossem derivadas da precarização das condições de vida dessa população por consequência do terremoto ocorrido no país em 12 de janeiro de 2010, conforme expresso no parágrafo único do artigo 1º da RN 97/2012. A isso somava-se a negativa das solicitações de refúgio. Dessa maneira, com a presença legitimada no Brasil apenas através do visto humanitário, a permanência dos haitianos no Brasil só seria permitida à medida em que eles tivessem sido vitimados, direta ou indiretamente, por um desastre natural.

Guardadas as devidas particularidades, é possível estabelecer um paralelo com a “hospitalidade ambivalente” que Fassin (2001) descreve ao tratar dos requerentes de asilo na França, que têm seus pedidos negados em primeira instância, mas conseguem permanecer no território francês mediante comprovação de doença e impossibilidade de tratamento se retornarem ao país de origem. Acerca deste processo, Fassin (2001) afirma:

The privileged status assigned to the body in legalization procedures and in access to health care has affected immigrants' consciousness of their identity. In legitimizing illness to the point where it becomes the only justification for their presence in France, society condemns many undocumented foreigners to exist officially only as people who are ill. It is in this sense that we can speak of the embodiment of a social condition of immigrant (FASSIN, 2001, p. 5).

O paralelismo que identificamos é que tanto no caso dos solicitantes de asilo na França, quanto no caso dos haitianos no Brasil, o que permite aos imigrantes o acesso aos direitos é a comprovação de que se trata de um corpo em sofrimento, seja por motivos de saúde ou por consequência do terremoto, respectivamente. Dessa forma, o sofrimento passa a ser utilizado como uma categoria capaz de justificar as decisões políticas e administrativas destinadas a determinadas populações. Ademais, à semelhança do que Fassin (2001) nos informa sobre o contexto francês, ao receberem o visto dentro de uma lógica de compaixão e solidariedade, e não de justiça social, os haitianos poderiam ser inseridos em um ciclo de vitimização na sociedade de acolhida, por terem sua identidade associada ao sofrimento que lhes conferiu o direito de permanência no território brasileiro. Assim, para lidar com o fluxo de haitianos em seu território, o Estado brasileiro oscilou entre a compaixão, que torna os imigrantes



indesejáveis aceitáveis, e a repressão, para dissuadir aqueles que buscam acolhida (FASSIN, 2012).

Mencionamos a repressão porque, com a negativa da concessão de refúgio aos haitianos, o Brasil passou a fazer um controle efetivo na fronteira norte do país, sobretudo no Amazonas e no Acre¹⁴, principais pontos de entrada dos haitianos no início do fluxo para o Brasil. Esse controle explicitou a face securitária da gestão migratória no Brasil, visto que além do controle de suas próprias fronteiras, o Brasil pressionou o Peru e o Equador para que fossem tomadas medidas mais restritivas em relação aos haitianos que passassem por estes países¹⁵, onde não era necessário o visto para entrada. Aí reside outra incongruência das políticas migratórias brasileiras adotadas para tratar o fluxo haitiano. Em discurso proferido no Haiti em 2012, a então presidenta Dilma Rousseff afirmou que um dos principais objetivos das políticas de visto era o combate à atuação dos coiotes. Entretanto, a aplicação de medidas restritivas nas fronteiras junto à ineficácia das políticas de acolhimento até esse momento¹⁶, são propiciadoras do aumento das atividades desses agenciadores que procuram soluções para ultrapassar as restrições, aumentando o número de indivíduos indocumentados e vulnerabilizando as pessoas em deslocamento.

Em consonância, o artigo 3º da RN 97/2012 determinava que o imigrante haitiano deveria comprovar que estava trabalhando no Brasil, antes que se findasse o prazo de 5 anos de duração do visto humanitário, para que sua permanência no país fosse revalidada e para que uma nova Célula de Identidade de Estrangeiro pudesse ser expedida. Dessa maneira, ainda que fosse intitulado humanitário, o visto concedido aos haitianos impunha a essa população a condição de migrantes laborais. Paralelamente, foi a razão humanitária que possibilitou que o Brasil tornasse “aceitáveis”, tanto à opinião pública, quanto à lei em vigor, os imigrantes não-qualificados. Sua aceitação se deu por meio da sua inserção na economia nacional em posição de subalternidade, dadas as relações desiguais de poder e aos impactos que os estigmas associados ao povo haitiano produzem. Resumidamente, se os haitianos são cultural e socialmente indesejáveis, os trabalhadores haitianos não-qualificados são aceitáveis para a perpetuação da lógica de exploração capitalista.

¹⁴ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1502201115.htm>.

¹⁵ Conforme ata da II Reunião do Ministério do Trabalho e Emprego e do CNIg, de 16 de março de 2011. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/atas_cnig/2011/II_Reuni%C3%A3o_Ordin%C3%A1ria_-_mar%C3%A7o_-_2011.pdf.

¹⁶ Sobretudo porque a concessão dos vistos era limitada a 1200 ao ano, número muito aquém da demanda da população haitiana que buscava acolhimento no país.



A RN 97/2012 se apresentava, portanto, como um dispositivo multifacetado para a gestão da imigração haitiana. Todas essas faces, entretanto, convergiam para o controle migratório, pois: 1) sua implementação foi utilizada como justificativa para negar aos haitianos a possibilidade de solicitar refúgio no país; 2) a exclusividade da concessão do visto humanitário àqueles que estivessem sofrendo com as consequências do terremoto impunha aos haitianos o estigma da vulnerabilidade e a necessidade de comprovação do sofrimento; 3) ainda que se valesse de um discurso humanitário, cujo fundamento, é o reconhecimento da dor e os sentimentos de compaixão e solidariedade, na prática, a RN 97/2012 condicionava a permanência dos haitianos no Brasil, à comprovação de um status laboral após o período de 5 anos, mesmo sem qualquer inclinação à promoção de políticas de fomento à absorção digna da mão de obra haitiana¹⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão dos primeiros fluxos haitianos para o Brasil foi baseada na razão humanitária que, conforme descrita por Fassin (2012), requer uma relação de desigualdade e, assim, decide quais são as vidas aptas a receber ajuda humanitária. Trata-se da substituição das políticas baseadas em acesso aos direitos sociais, por políticas de compaixão, nas quais não basta que o requerente seja um cidadão, mas que se apresente como um corpo de dor e em situação de sofrimento. No caso da imigração haitiana para o Brasil, a razão humanitária foi invocada com base no terremoto de 2010 por meio da Resolução Normativa nº 97 de 2012, um dispositivo normativo voltado à regulação e controle da imigração haitiana no território brasileiro. Como instrumento da razão humanitária, a RN 97/2012 apresentava as contradições intrínsecas à lógica humanitária, coadunando a repressão e a compaixão e submetendo, assim, os haitianos a uma posição ora indesejável, ora aceitável.

O que buscamos apresentar nesta breve discussão é que a razão humanitária, tal como proposta por Fassin (2012), requer uma construção discursiva, mas também depende de uma rede de técnicas e ações para que seja estabelecida. Dessa maneira, o que apontamos inicialmente é que o funcionamento de um governo humanitário no que tange à gestão das migrações, não pode ser compreendido em uma análise que desconsidere a articulação entre as técnicas e o território em que elas se dão.

¹⁷ Ressalta-se que nesse momento, ainda estava em vigor no Brasil o Estatuto do Estrangeiro, dispositivo normativo que tratava como problemática a entrada de trabalhadores não qualificados no país. Além disso, sabemos que a incompatibilidade entre o nível de qualificação e os empregos oferecidos aos imigrantes haitianos no Brasil é uma realidade.



REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Z. **Globalization: the human consequences**. New York: Columbia University Press, 1998.
- BLUE, E. Strange passages: carceral mobility and the liminal in the catastrophic history of American deportation. *Routledge*, 2015, p. 175-194.
- BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em 10 de jun. 2025.
- CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Atas de Reuniões. Brasília. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes>. Acesso em: 15 jun. 2025.
- FASSIN, D. The Biopolitics of Otherness: Undocumented Foreigners and Racial Discrimination in French Public Debate. *Anthropology Today*, v. 17, 2011, pp. 3 - 7.
- FASSIN, D.; PANDOLFI, M. Introduction: Military and Humanitarian government in the age of intervention. In: FASSIN, D.; PANDOLFI, M. **Contemporary states of emergency: the politics of military and humanitarian interventions**. New York: Zone Books, 2010, p. 9-25.
- FASSIN, D. Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times. *The Annual Review of Anthropology*, v. 40, 2011, p. 213 - 226.
- FASSIN, D. **Humanitarian Reason: a moral history of the present**. Berkeley: University of California Press, 2012.
- HANDERSON, J. Diáspora: Sentidos sociais e mobilidades haitianas. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 21, n. 43, p. 51-78, 2015.
- _____. Diáspora: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa. 2015. 430f. *Tese (Doutorado)* – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2015.
- HELLER, C.; PEZZANI, L. Traces liquides: enquête sur la mort de migrants dans la zone-frontière maritime de l'Union européenne. *Revue Européenne des migrations internationales*, v. 30, 2014/3, p. 71-107.
- SANTOS, G. A. Redes e Território: Reflexões sobre a migração. In: **Redes, sociedades e territórios**. DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. (orgs.). 3ª ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2021.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.