

AS POLÍTICAS DA VIDA: O VISTO HUMANITÁRIO E A NOVA RAZÃO GOVERNAMENTAL

THE POLITICS OF LIFE: HUMANITARIAN VISA AND THE NEW GOVERNMENTAL REASON

Leonardo Bortolozzo Rossi¹
UNESP

Resumo

Em virtude da insuficiência da caracterização do refúgio no atual mundo globalizado, com as linhas que demarcam as diferenças entre refugiados e demais migrantes cada vez mais tênues, o governo brasileiro admitiu a acolhida de determinadas populações a partir da regulamentação de um modelo de visto de caráter humanitário. Mesmo que, à primeira vista, a instituição de política migratória permeada por sentimentos morais mostre-se digna de apreço, por outra perspectiva, é mais um exemplo de uma nova forma de governar na contemporaneidade: a intersecção entre humanitarismo, política e direitos humanos. A presente pesquisa tem como objetivo analisar a possível relação entre o estabelecimento do visto em detrimento da negação do pedido de refúgio e a sua incorporação na razão humanitária, a partir da construção teórica de Didier Fassin. Para tanto adota como metodologia a pesquisa bibliográfica, de fontes internacionais e nacionais, com uma abordagem qualitativa e exploratória. Com isso, pretende-se demonstrar a distribuição desigual de valores às diferentes formas de vida, com a distinção entre vidas que valem ser salvas e as descartáveis. O visto humanitário é, por essa ótica, apenas um meio de priorizar a sobrevivência física de determinados indivíduos, enquanto nega-a para outros.

Palavras-chave

Humanitarismo. Razão Humanitária. Direitos Humanos. Direito dos Refugiados.

Abstract

Due to the insufficient definition of the refugee status in the current globalized world, with the lines that demarcate the differences between refugees and other migrants increasingly blurred, the Brazilian government admitted the entry of certain populations based on a regulation of a model of humanitarian visa. Even if,

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” – FCHS/Franca (UNESP); Especialista em Ciências Criminais pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP)

at first glance, the institution of immigration policy permeated by moral feelings is worthy of appreciation, from another perspective, it is yet another example of a new way of governing in contemporary times: the intersection between humanitarianism, politics and human rights. This research aims to analyze the possible relationship between the establishment of this visa modality at the expense of denial of refugee status and its incorporation in humanitarian reason, theoretical construction by Didier Fassin. To this end, it adopts bibliographic research as a methodology, from international and national sources, with a qualitative and exploratory approach. With this, it intends to demonstrate the unequal distribution of values to the different forms of life, with the distinction between lives that are worthy saving and those that are disposable. The humanitarian visa is, from this view, only a means of prioritizing the physical survival of certain individuals, while denying it to others.

Keywords

Humanitarianism. Humanitarian Reason. Human Rights. Refugee Law.

INTRODUÇÃO

Desde o término da Segunda Guerra Mundial, o mundo vivencia fluxos intensos de refugiados e pessoas forçosamente deslocadas entre fronteiras. Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas nos mostram cerca de 80 milhões de deslocadas por motivos de ordem pública ao final de 2019, dentre as quais, aproximadamente 27 milhões são solicitantes de refúgio².

As razões para tanto são inúmeras: guerras civis, desastres ambientais, aumento da desigualdade social e econômica, os efeitos perversos da globalização nos países mais pobres do mundo, crises humanitárias, fuga de governos autoritários, entre outros.

O Brasil, a economia mais desenvolvida da América Latina, não passou incólume pelo processo, com um vertiginoso crescimento na recepção de pessoas forçosamente deslocadas na década passada, principalmente, de três países: Haiti, Venezuela e Síria, em um contexto nacional de déficit fiscal e crise econômica.

² UNCHR. The UN Refugee Agency. **Global trends: forced displacement in 2019**. Copenhagen, 2020. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ce200e37/#_ga=2.173060518.401235618.1610306410-1664184422.1610306410. Acesso em: 08 jan. 2021.

As razões que levaram ao deslocamento em direção ao Brasil são, respectivamente: a) desastre ambiental; b) crise socioeconômica pela queda do preço do petróleo; c) guerra civil e a rejeição de admissão na fronteira do bloco europeu, exemplo do chauvinismo europeu do estado de bem-estar social.

Contudo, o Brasil, em virtude da sua política de acolhimento, não possuía – e ainda não possui – o aparato estatal necessário para processar os pedidos de refúgio em tempo adequado. Nesse sentido, em conjunto com a finalidade de provar-se, politicamente, como um *player* internacional, o país recebeu-os com um modelo diferente de visto: o temporário de acolhida humanitária.

Essa modalidade, prevista desde o antigo Estatuto de Estrangeiro de 1980, nunca fora utilizada antes desses acontecimentos. Foi regulamentada, ao longo da década de 2010, por meio de atos administrativos e decretos emitidos pelo CONARE e CNIg durante a crise de refugiados haitianos e estendida, posteriormente, aos povos sírios e venezuelanos. Também foi recepcionada na nova lei de migração, de 2017. Trata-se da autorização de permanência no Brasil quando o país de origem do indivíduo está em situação de instabilidade institucional.

Se, por um lado, a ajuda humanitária, baseada na compaixão e solidariedade do governo brasileiro mostra-se, em um primeiro momento, louvável; em uma análise aprofundada nota-se a intersecção entre o humanitarismo e política, o que gera a distribuição desigual de vidas que merecem ser salvas e aquelas que podem ser colocadas em risco. É essa a nova razão governamental do século XXI.

O presente artigo possui como objetivo refletir acerca da inserção do visto humanitário brasileiro nessa nova ordem. Com isso, pretende-se demonstrar a diferença de valor atribuído à vida no tocante aos pedidos de refúgio e os de acolhida humanitária no Brasil e os seus efeitos.

O artigo será dividido em três seções, além dessa introdução e das considerações finais: a) a diferença técnico-jurídica dos refugiados e migrantes, tendo como norte o ordenamento nacional e internacional. Nesse momento, argumentará sobre a cada vez maior indistinção das categorias, valendo-se das contribuições teóricas do direito internacional do

denominado “Terceiro Mundo”; b) a evolução legislativa do visto de acolhida humanitária; c) a sua incorporação na nova ordem governamental.

O material utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental, com a consulta de artigos científicos, livros, e sítios eletrônicos, indexadores de artigos, todos de procedência nacional e internacional. A pesquisa tem uma abordagem qualitativa, exploratória, uma vez que possui como objetivo proporcionar um maior conhecimento acerca da temática, o aprimoramento de ideias e a construção de hipóteses. O método empregado é, principalmente, o indutivo. Após as considerações finais, apontará os resultados com a análise crítica.

1. A TÊNUE DIFERENÇA TÉCNICO-JURÍDICA ENTRE REFUGIADOS E MIGRANTES

A tensa relação entre soberania territorial externa e direitos humanos apresenta-se em estado de quase ruptura. Enquanto percebe-se um processo simultâneo dual anacrônico de desterritorialização (pelos efeitos da globalização, com uma crescente porosidade das fronteiras), e territorialização (a continuidade do direito do Estado nacional em exercer sua soberania), o *demos* tem suas dinâmicas atualizadas, reinterpretadas e identidades coletivas redefinidas diariamente.

Se é verdade que uma das conquistas do Estado nacional - em vigor desde as revoluções francesa e norte-americana no século XVIII – foi de uma solidariedade entre os cidadãos mediada por termos jurídicos, sendo esta a nova fonte de legitimação do Estado secularizado³, os atuais debates sobre o retorno do nacionalismo exacerbado demonstram a gradual ruptura desse paradigma de integração social em sociedades cada vez mais pluralistas e multiculturais.

O desenvolvimento de um novo sistema internacional liderado pela Organização das Nações Unidas (ONU), na segunda metade do século XX, multiplicou a assinatura de declarações, convenções, acordos bilaterais e multilaterais para a proteção dos direitos humanos das minorias culturais,

³ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos sobre a teoria política. Traduzido por Denilson Luis Werle. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, p. 193-226.

políticas, populações em estado de vulnerabilidade e precariedade⁴, como os refugiados. Seu propósito inicial era de evitar os acontecimentos do Holocausto.

A edição da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 e seu Protocolo adicional em 1967, marco normativo do sistema internacional de proteção aos refugiados, foi incorporada no direito interno em 1960. Nela consta a tradicional definição de refugiados, qual seja, aquela pessoa que:

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele⁵.

Benhabib⁶ identifica cinco categorias protegidas: raça, nacionalidade, religião, opinião política e pertencimento a um grupo social

⁴ Sobre o conceito de precariedade, utilizamos das contribuições teóricas de Judith Butler. Para a autora, precariedade implica a vida compreendida socialmente, no sentido de que a condução da vida trata-se de um processo contínuo condicionado às mãos de alguém. A vida requer a satisfação de diversas condições econômicas e sociais para classificar-se como vivível. Nesse sentido, implica uma ontologia social, que estabelece a (im)possibilidade das condições sociais de florescimento e persistência. Portanto, extrai-se a necessidade da construção universal de compromissos normativos de uma maior robustez dos direitos. Ver: Butler, Judith. **Precarious Life: The Power of Mourning and Violence**. New York: Verso, 2004; Butler, Judith. **Frames of War: When is Life Grievable?** London and New York: Verso, 2009; PALI, Brunilda; KREMMEL, Katrin; PONTIN, Fabrício. Sem “direito a ter direitos”?: Lendo os protestos de refugiados enquanto autonomia política. **Diálogo (UNILASALLE)**, v. 1, p. 133-142, 2018.

⁵ ACNUR. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acesso em: 16 dez. 2020

⁶ BENHABIB, Seyla. The End of the 1951 Refugee Convention? Dilemmas of Sovereignty, Territoriality, and Human Rights. **Jus Cogens**, v. 2, n. 1, p. 75–100, 2020.

particular. Quanto à última, recentemente, interpreta-a de forma ampla, com a inclusão das relações de gênero: homossexuais, transgêneros, dentre outros.

O Brasil, de forma pioneira, adicionou outra modalidade ao rol: a grave ou generalizada violação de direitos humanos que obrigue o refugiado a deixar seu país de nacionalidade/origem⁷. Trata-se de inovação legislativa no sistema internacional de direitos humanos, já que em muitos países não há tal previsão, como é o caso da União Europeia.

No entanto, a decisão de conceder o status de refúgio é eminentemente política, o que gera, por vezes, não observância aos direitos humanos fundamentais com uma queda acentuada do número das concessões de refúgio nos anos recentes⁸.

No nível regional, importante documento amplia, também, o conceito de refugiados. A Declaração de Cartagena⁹ inclui condições generalizadas de violência como um dos seus fatores caracterizantes.

O Estatuto dos Refugiados de 1997 (Lei 9474/97) constitui a principal legislação brasileira acerca da governança dessa população no território nacional. Mesmo com a entrada em vigor da recente Lei de Migração, o escopo de proteção ao refugiado permanece sensivelmente

⁷ Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: (...) III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. In: 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/19474.htm. Acesso em 27 nov. 2020.

⁸ Antônio Alberto Machado ao discorrer acerca dos direitos humanos como “suporte fático” para a sua concretização faz a distinção entre “abstrato” e “concreto”. O primeiro se caracteriza pela subsunção da norma a alguma consequência lógica. O concreto viabiliza-se pela sua ocorrência histórica. Desse modo, parece-nos que há um aumento do descompasso entre os suportes na contemporaneidade acerca da efetividade dos direitos humanos das populações em movimento. Ver: MACHADO, Antônio Alberto. **Elementos de teoria dos direitos fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2017. v. 1, E-book, p. 30.

⁹ ACNUR. **Declaração de Cartagena, de 1984**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

inalterado, pois, essa remete ao próprio Estatuto quando trata dos refugiados.

Importante inovação foi a aplicação dos direitos constantes na nova Lei à categoria específica dos refugiados, já que no Estatuto não há previsão jurídica específica acerca da possibilidade de fruição de direitos.

No tocante à alteração de paradigmas fundantes das legislações, Kenicke e Lorenzetto assinalam que sob a égide do Estatuto do Estrangeiro não vislumbrava-se a configuração de política pública migratória específica, por falta de centralidade e racionalidade, e pautava-se por ideologias nacionalistas e xenóforas, incompatíveis com o contemporâneo momento social e econômico do Brasil¹⁰.

Não obstante, com a promulgação da nova Lei de Migração, há uma notável transformação do fundamento do gerenciamento das migrações, com a criação de uma verdadeira política pública pautada na promoção dos direitos humanos de forma emancipadora.

Uma das principais diferenciações entre as tradicionais formas de migração, forçada ou voluntária, e o refúgio consiste no princípio do *non-refoulement*, sendo a principal garantia jurídica do refugiado. Kanstroom¹¹ o define como a proibição de retorno ao país de origem daqueles que estão buscando asilo ou refúgio enquanto do processamento dos seus status. O autor alerta que, entretanto, o princípio não proíbe a deportação.

As linhas que demarcam as diferenças entre refugiados e migrantes forçados, dentre os quais incluímos os econômicos, são cada vez mais tênues. A principal reside justamente na maior proteção fornecida aos primeiros no sistema internacional de direitos humanos, pela pressuposição de uma situação de maior precariedade.

A tradicional concepção de migrantes econômicos argumenta que a escolha racional tem como base a autonomia individual e um cálculo

¹⁰ KENICKE, Pedro Henrique Gallotti; LORENZETTO, Bruno Meneses. O Estatuto do Estrangeiro e a mudança da fundamentação da política migratória brasileira. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 8, p. 195-209, 2017.

¹¹ KANSTROOM, Daniel. The “Right to Remain Here” as an Evolving Component of Global Refugee Protection: Current Initiatives and Critical Questions. **Journal on Migration and Human Security**, v. 5, n. 3, p. 614-644, 2017.

do custo-benefício feita pelo migrante que não vincula uma obrigação moral do Estado anfitrião a acolhê-lo, diversamente do refúgio. Contudo, a “escolha” pelo deslocamento, por diversas vezes, dá-se em contextos de exploração econômica e social feita pelos países do “Primeiro Mundo” ao decorrer dos séculos.

A sutil diferença que separa as classificações torna-se indistinta quando colocamos em perspectiva os efeitos da colonização e imperialismo europeu sofrida pelos denominados países do “Terceiro Mundo”, localizados ao sul do globo¹², fatores que geram situações históricas de extrema pobreza.

Uma das normas que norteiam a governança global dos refugiados é o compartilhamento de responsabilidade entre Estados. Trata-se, entretanto, de norma com baixa aplicação institucional. Por um lado, o Estado que acolhe o refugiado em seu território tem uma forte obrigação em assegurar sua proteção, por outro, oferece pouca assistência em outras regiões globais¹³.

Tal estrutura gera novos ciclos de desigualdade: os refugiados, geralmente, não possuem outro meio a não ser o do trânsito para os países vizinhos dos de origem, os quais encontram-se, também, em situação de precariedade social e econômica.

A tese da “migração como descolonização¹⁴” demonstra possuir o teor normativo hábil para fundamentar uma reconceptualização do direito internacional e da própria soberania. A tese demonstra as interdependências entre as relações imperiais entre os países, com o sucesso econômico dos desenvolvidos predicado na subordinação dos mais pobres.

¹² DAL RI Jr., Arno; BIAZI, Chiara Mafrica; ZIMMERNANN, Taciano Scheidt. O direito internacional e as abordagens do “terceiro mundo”: contribuições da teoria crítica do direito. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 62, p. 61, 2017.

¹³ BETTS, Alexander. Global governance and forced migration. In: TRIANDAFYLLIDOU, Anna. **Routledge handbook of immigration and refugee studies**. London; New York: Routledge, 2016, p. 312-319.

¹⁴ ACHIUME, E. Tendayi. Migration as decolonization. **Stanford Law Review**, v. 71, n. 6, p. 1509–1574, 2019.

De tal modo, propõe-se o estabelecimento de diretrizes para as negociações dos fluxos migratórios do “Terceiro” para o “Primeiro” mundo. Em consequência, há uma remodelação da soberania que fornece um forte argumento de caráter ético em que os países do “Primeiro Mundo” não têm o direito soberano de exclusão.

Portanto, a atual diferenciação das categorias de pessoas deslocadas transnacionais é insuficiente. Sobre os refugiados, vocalizam-se as críticas pela incompatibilidade da sua definição no atual mundo globalizado. Embora existam propostas que caminham em direção a esse reconhecimento¹⁵, não existe, por exemplo, no sistema internacional de direitos humanos a figura do “refugiado ambiental”, justamente a situação dos haitianos.

Desse modo, os haitianos, na busca de acolhimento devido a um desastre ambiental, não enquadravam-se nem na categoria de refugiados ou mero migrantes. A solução encontrada pelos órgãos administrativos nacionais foi a concessão de entrada pela regulamentação de um novo modelo de visto de acolhida humanitária, instituído por meio de Resolução Normativa¹⁶ e positivado na nova legislação federal. Tal modalidade de visto foi, posteriormente, estendida aos venezuelanos¹⁷ e sírios¹⁸.

¹⁵ CONTIPELLI, Ernani de Paula. Constitucionalismo climático global. **Revista Justiça do Direito**, v. 32, p. 278-300, 2018.

¹⁶ CNIg – Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração n. 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão de visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 2012.

¹⁷ É ilustrativo da razão humanitária a extensão ter sido concedida durante a administração de Jair Messias Bolsonaro, de espectro político completamente oposto dos governos Dilma/Lula, com políticas de não promoção dos direitos humanos. Ver: CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. **Nota técnica n. 3/2019**. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁸ CONARE- Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução normativa nº 17, de 20 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 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.justica.gov.br/seus->

2. A INSTITUIÇÃO DO VISTO HUMANITÁRIO COMO NOVO PARADIGMA DE ACOLHIMENTO DOS REFUGIADOS

O visto humanitário tinha previsão jurídica na Lei 6.815/80, denominada Estatuto do Estrangeiro, editada durante os anos finais da ditadura militar brasileira, a qual era corretamente criticada pelos movimentos sociais e os estudiosos nas décadas seguintes por seu claro viés discriminatório e racista em relação ao migrante¹⁹. Sua aplicação era, dessa forma, praticamente nula.

O cenário da governança migratória nas décadas seguintes é de instabilidade e inconsistência, com a tentativa de atualização legislativa por meio de portarias, decretos e resoluções editadas pelo Poder Executivo, mais precisamente, pelo atual Ministério da Justiça e Segurança Pública e órgãos subordinados.

O arcabouço jurídico nacional restou desatualizado com o sistema jurídico internacional por quase quatro décadas, inclusive após a Constituição Federal de 1988. O visto humanitário foi primeiramente regulamentado no ordenamento jurídico nacional através da Resolução Normativa n. 27/1998, editada pelo CNIg.

O Brasil, a partir de 2010, inseriu-se em um contexto de “migração de crise²⁰”, com um intenso deslocamento populacional em

[direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-17-do-conare.pdf](#). Acesso em: 30 nov. 2020.

¹⁹ CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 26, p. 41-53, 2020.

²⁰ Conforme Rosana Baeninger e Roberta Peres, a migração de crise relaciona-se com fenômenos construídos socialmente e que reflete “problemas econômicos, políticos, civis, religiosos, ideológicos e humanitários”. In: BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de Crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira De Estudos De População**, 34(1), 119-143. 2017 <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0017>. Acesso em: 19 dez. 2020.

direção ao país, sobretudo, do Haiti, Venezuela e Síria, fruto, em parte, da política migratória acolhedora do governo Dilma Rousseff²¹.

Até a edição da Resolução Normativa n. 97/2012, a admissão de migrantes sob base humanitária era, habitualmente, negada pelo Estado brasileiro, que seguia as diretrizes estabelecidas na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951 e do próprio Estatuto dos Refugiados, de 1997.

Diante do desastre ambiental acontecido no Haiti em 2011, o governo brasileiro, pressionado por parcelas da sociedade, valeu-se, pela primeira vez, do visto humanitário, mesmo que não se baseie no direito internacional dos refugiados. Assim, o visto humanitário configura-se:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 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. 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.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe. Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País²²

²¹ UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Governança migratória na administração Rousseff: panoramas e o visto humanitário. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados**, v. 8, n. 16, p. 100-134, dez. 2019. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9855>. Acesso em: 19 dez. 2020.

²² CNIG, op cit. 2012.

Contudo, conforme demonstram Fernandes e Faria²³, nota-se uma hierarquia do valor dado à vida dos deslocados, pois, anteriormente ao estabelecimento dessa modalidade de visto, milhares de haitianos estavam em trânsito, no aguardo do processamento do pedido de refúgio, e encontravam-se “presos” na fronteira Brasil/Peru. A escolha do governo brasileiro foi de conferir um valor a uma vida que merecesse ser salva daqueles que pleiteavam a acolhida humanitária do que os que solicitavam o tradicional procedimento de refúgio.

O quadro de governança migratória humanitária nesse período é complexo, porquanto os haitianos tinham duas possibilidades de ingresso regular no país: visto humanitário ou refúgio.

A escolha predominante era pelo primeiro, em virtude de sua menor burocratização e maior agilidade na concessão, mostrando ser caso emblemático da inserção da “razão humanitária” na política.

A tentativa de solução da crise de refugiados pela Resolução n. 97/2012 mostrou-se deficitária. O número de pedidos extrapolou os 100 (cem) mensais permitidos na normativa, o que levou à edição da Resolução Normativa 102/2013, a qual excluía o requisito de concessões máximas mensais.

Em sentido semelhante, o visto humanitário foi estendido para os sírios pelo Comitê Nacional dos Refugiados (CONARE), através da Resolução Normativa n. 17, em 2013. Com isso, as três populações com o fluxo mais intenso têm, desde então, a possibilidade de entrada regular por mais de uma via legal.

Quando da elaboração da nova lei de migração, em 2017, o visto humanitário foi devidamente inserido na legislação federal²⁴, via

²³ FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 145-161, abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0012>. Acesso em: 19 dez. 2020.

²⁴ Art. 14, §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. In: BRASIL. **Lei n. 13.445**,

procedimento legislativo adequado. Entretanto, de forma curiosa, a modalidade do visto ainda não foi regulamentada por legislação especial, ao contrário das outras que tiveram seus procedimentos estabelecidos através do decreto presidencial 9.899, também de 2017²⁵.

O visto temporário para acolhida humanitária, para além das análises jurídicas, trata-se de exemplo emblemático da inserção de uma nova modalidade de fazer política: do governo humanitário. As suas características serão expostas a seguir.

3. A RAZÃO HUMANITÁRIA: O NOVO PARADIGMA DO SÉCULO XXI

A noção da nova “governamentalidade” surgida no século XVIII teve nos escritos do filósofo francês Michel Foucault, em meados da década de 1970, seu principal desenvolvimento teórico, com a criação do termo “biopoder” ou biopolítica para designá-la.

O biopoder caracteriza-se pelo conjunto de mecanismos através os quais os atributos biológicos dos seres humanos tornam-se objetos para uma estratégia política. Pela primeira vez, a arte de governar importa-se com o gerenciamento da população e seu bem-estar. Em contrapartida, a busca por esse insere-se em um espaço de competição, com o protagonismo do mercado, e a consequente manipulação das relações de força²⁶.

de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Presidência da República, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

²⁵ Os tipos de visto previstos na Lei 13.445/17 são: de visita, temporário, diplomático, oficial, de cortesia. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de novembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

²⁶ FOUCAULT, Michel. **Security, territory, population:** lectures at the Collège de France, 1977-78. 1ª. ed. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan: République Française, 2007.

Os paradoxos do direito de vida e morte não encontram-se mais na figura do soberano o seu principal decisor, e sim, no completo gerenciamento da vida pelo poder político, em todos os seus momentos, por complexos mecanismos de controle e poder. Os seus efeitos são a sujeição dos corpos e o controle populacional²⁷.

Segundo Pelbart, a principal transformação do biopoder é a passagem do tradicional conceito de soberano, isto é, aquele que faz morrer e deixa viver, para uma lógica distinta, em que faz-se viver e deixa morrer. Em suas palavras:

Ao ampliar o espectro de sua análise, Foucault insere a biopolítica no interior de uma relação problemática entre vida e história. Pela primeira vez a vida entrou na história, isto é, fenômenos da espécie humana entraram na ordem do saber e do poder, no campo das técnicas políticas. Sempre a vida fez pressão sobre a história, sobretudo através das epidemias e da fome, mas só quando estas foram relativamente controladas é que a vida começou a ser objeto de saber, e a espécie vivente, tomada como uma força que se pode modificar e repartir de maneira ótima, tornou-se objeto de intervenção. Quando o biológico incide sobre o político, o poder já não se exerce sobre sujeitos de direito, cujo limite é a morte, mas sobre seres vivos, de cuja vida ele deve encarregar-se. Se a irrupção da vida na história, por meio das epidemias e fome, pode ser chamada de biohistória, agora trata-se de biopolítica — a vida e seus mecanismos entram nos cálculos explícitos do poder e saber, enquanto estes se tornam agentes de transformação da vida²⁸

A partir da construção do biopoder e do conceito de soberania de Carl Schmitt, pela qual o “soberano é aquele que decide sobre o estado

²⁷ FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I**: a vontade do saber. 10ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 2020, p. 145-174.

²⁸ PELBART, Peter Pál. **Vida capital**: ensaios de biopolítica. 1. ed. São Paulo: Iluminuras, 2003. v. 01, p. 62.

de exceção (tradução nossa)²⁹, o filósofo Giorgio Agamben reconhece o advento de um homem próprio dos tempos modernos, o *homo sacer*, aquele cuja vida é facilmente matável, mas não sacrificável. É uma relação política de exclusão inclusiva.

O moderno paradigma do biopoder é o campo de refugiados, dispostos em diversas regiões do globo³⁰, que consiste em uma zona indissociável entre cidadão e *homo sacer*, direito e fato.

De forma inversa à definição de Schmitt, para Agamben é o estatuto da vida o fundamento e origem da soberania. Desde o estabelecimento do sistema de estado-nação, tem-se que o reconhecimento da cidadania deve-se à aliança em uma determinada comunidade política. Portanto, é o nascimento o marco inicial para o exercício da soberania³¹.

Entretanto, Didier Fassin³² prefere o uso da expressão “políticas da vida” ao invés de biopoder, para deixar claro que trata-se de um assunto, de um lado, exclusivo do campo político, ao invés de uma nova “governamentalidade”. Por outro, tem-se a relação com que a política trata a própria vida humana.

Fassin diferencia formas de vida e éticas de vida. A primeira consiste na linguagem comum que permite o compartilhamento de significados e entendimentos dos seres humanos em diversas situações. Por mais, as formas de vida são definidas pelo direito, mesmo que invisivelmente.

No caso dos refugiados, a forma de vida caracteriza-se por estranhos que vagam pelo mundo, pois sua existência física estava em ameaça no seu país natal. Porém, encontram-se em situação de precariedade

²⁹ Sovereign is he who decides on the exception. In: SCHMITT, Carl. **Political theology**: four chapters on the concept of sovereignty. University of Chicago Press, 1ª ed. Chicago: University of Chicago Press, 2005, p.5

³⁰ AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer, o poder soberano e a vida nua I**. 2. Reimpr ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, 207p

³¹ Parece-nos que, a partir de outras vias, Hannah Arendt formula afirmação semelhante a respeito do estatuto da vida e do nascimento. Ver: ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13ª ed. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2016.

³² FASSIN, Didier. **Life**: a critical user’s manual. 1ª ed. Cambridge. Polity Press. 2018, 153p.

social e econômica no país que os acolheu, já que seus direitos não são respeitados.

A migração forçada leva à uma situação de incerteza para todos os exilados, contudo, a experiência de cada grupo é específica. O que sobreleva-se para o caso do visto humanitário é a relação entre o biológico e o biográfico, na qual a sobrevivência insculpe-se, principalmente, na forma física, portanto biológica. Destarte, assegura-se apenas a sua existência física, e não histórica.

Mas as necessidades elementares de cada um somente podem ser satisfeitas se levadas em consideração toda a trajetória da vida humana. E com isso, há uma alteração em dois níveis da vida ética dos refugiados: a sua diminuição como fenômeno político e social com o paralelo aumento da biológica e natural.

A política da vida padrão do século XXI é a humanitária, com a introdução da dialética entre vidas que devem ser salvas e aquelas arriscáveis³³, com a função de ajudar aqueles sacrificados pela sociedade, baseado na proteção exclusiva do lado das vítimas, e, sua atuação ocorre no vazio entre os poderosos e os fracos. Esse processo cria, via de regra, a essencialização das vítimas.

Gündogdu afirma a impossibilidade da política humanitária na formação de uma comunidade de iguais:

Esse tipo de abordagem humanitária ao sofrimento também apaga a possibilidade de constituição de uma comunidade de iguais, entre aqueles que estão relegados a uma situação de não possuir direitos e aqueles que veem em sua situação nada além de uma abjeta miséria. A extensão dos limites da comunidade moral, porém a faz apenas ao definir direitos e necessidades nos termos de um mínimo básico (tradução nossa)³⁴

³³ FASSIN, Didier. Humanitarianism as a Politics of Life. **Public Culture**, v. 19, n. 3, p. 499–520, 2007.

³⁴ *This kind of humanitarian approach to suffering also erases the possibility of constituting a community of equals between those who are relegated to a condition of rightlessness and those who see in their condition nothing but abject misery. It extends the boundaries of the moral community, yet it does that only by defining rights and needs in terms of a bare minimum.* In: GÜNDOGDU, Ayten. **Rightlessness in an**

Dentro dessa lógica, a conclusão parcial é que caminhamos em direção à formação de um razão governamental humanitária, em escala global e local. Essa define-se pela intersecção entre sentimentos morais e a política. Há uma crescente interdependência entre humanitarismo e direitos humanos.

São as emoções que direcionam a atenção ao sofrimento dos outros e as tentativas de remediá-las, com o estabelecimento de uma verdadeira política de compaixão³⁵. Tal modelo é visto em vários domínios do cotidiano, tais como: guerras e ajuda humanitária, desastres ambientais, migrantes indocumentados, campos de refugiados, entre outros.

Embora seja louvável em certos aspectos o estabelecimento de tais políticas, a contraparte é que são desigualmente distribuídas, o que gera novas desigualdades e sofrimentos. O visto humanitário, estabelecido por meio de atos administrativos é mais um exemplo representativo brasileiro dessa nova razão humanitária global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo, pretendeu-se analisar a inserção do visto temporário de acolhida humanitária, estabelecido em favor de populações haitianas, venezuelanas e sírias, na razão governamental do século XXI. Tal modelo de exercício poder político caracteriza-se pela intersecção entre humanitarismo e política, com a permeação de sentimentos morais na decisão política. Desse modo, há uma distribuição desigual do valor atribuído a cada vida, sendo algumas mais válidas a serem salvas do que outras.

Em um primeiro momento, discutiu-se acerca da deficiência da definição de refugiado no atual mundo globalizado, com a comparação do

Age of Rights: Hannah Arendt and the contemporary struggles of migrants. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2015, p.76.

³⁵ FASSIN, Didier. **Humanitarian Reason:** A Moral History of the Present. 1ª ed. London: University of California Press, 2011, p. 1-18

sistema internacional e ordenamento jurídico pátrio. As contribuições teóricas do direito internacional do “Terceiro Mundo” mostram-se capaz de demonstrar a tênue diferença entre os refugiados e migrantes econômicos, por exemplo, com a construção de uma estrutura normativa para negociar os fluxos transnacionais de pessoas.

Após, apresentou como exemplo do que fora exposto o deslocamento das populações haitianas para o Brasil depois do desastre ambiental em 2011. Não há no sistema internacional a figura do “refugiado ambiental”. Nesse sentido, os haitianos encontravam-se em uma situação de limbo jurídico, pois não eram refugiados nem propriamente mero migrantes. A solução encontrada pelo governo brasileiro para o acolhimento foi a instituição do visto humanitário.

Na segunda seção, expôs-se as principais características do visto humanitário com a sua evolução legislativa. Destacou-se a regulamentação a partir da edição de atos do Poder Executivo, com a usurpação dos poderes típicos do Legislativo. A análise mais profunda do visto mostra a diferença de valor concedida a cada vida humana entre aquelas que merecem ser salvas e as arriscáveis. Dentro dessa lógica, há uma crescente negativa dos pedidos de concessão de refúgio em detrimento da autorização de permanência via visto humanitário.

Por fim, a partir da concepção “biopoder” de Michel Foucault, seguiram os apontamentos à construção do governo humanitário, arte de governo paradigmática do século XXI. Nessa última seção, demonstrou como o visto humanitário brasileiro é mais um exemplo de indistinção entre humanitarismo e direitos humanos. A principal contribuição teórica foi a de razão humanitária, do antropólogo Didier Fassin.

Destaca-se que a proposta de uma abordagem democrática para as políticas humanitárias, embora útil, foge ao escopo desse trabalho, a qual pode ser abordada em futuras pesquisas. Demais disso, não trata-se de fazer julgamentos morais acerca dessas políticas, apenas de constatar a seletividade da vida em uma nova razão governamental.

É necessário (re)pensar a atribuição do valor atribuído a cada forma de vida, e a correta apreensão da precariedade dos refugiados para a asserção de um sistema mais robusto de proteção a direitos, o que levaria à permanência de cada vida humana.

REFERÊNCIAS

ACHIUME, E. Tendayi. Migration as decolonization. **Stanford Law Review**, v. 71, n. 6, p. 1509–1574, 2019.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer, o poder soberano e a vida nua I. 2**. Reimpr ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13ª ed. São Paulo: Editora Forense Universitária, 2016.

ACNUR. **Declaração de Cartagena, de 1984**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Acesso em: 16 dez. 2020.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de Crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira De Estudos De População**, 34(1), 119-143. 2017 <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0017>. Acesso em: 19 dez. 2020.

BENHABIB, Seyla. The End of the 1951 Refugee Convention? Dilemmas of Sovereignty, Territoriality, and Human Rights. **Jus Cogens**, v. 2, n. 1, p. 75–100, 2020.

BETTS, Alexander. Global governance and forced migration. In: TRIANDAFYLLIDOU, Anna. **Routledge handbook of immigration and refugee studies**. London; New York: Routledge, 2016, p. 312-319

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/19474.htm. Acesso em 27 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Presidência da República, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 20 nov. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de novembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

Butler, Judith. **Precarious Life**: The Power of Mourning and Violence. New York: Verso, 2004.

Butler, Judith. **Frames of War**: When is Life Grievable? London and New York: Verso, 2009.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 26, p. 41-53, 2020

CNIg – Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração n. 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão de visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 2012.

CONARE- Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução normativa nº 17, de 20 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980,

e do Decreto 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.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-17-do-conare.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. **Nota técnica n. 3/2019**. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

CONTIPELLI, Ernani de Paula. Constitucionalismo climático global. **Revista Justiça do Direito**, v. 32, p. 278-300, 2018.

DAL RI Jr., Arno; BIAZI, Chiara Mafra; ZIMMERNANN, Taciano S. O direito internacional e as abordagens do “terceiro mundo”: contribuições da teoria crítica do direito. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 62, p. 61, 2017.

FASSIN, Didier. **Life: a critical user’s manual**. 1ª ed. Cambridge. Polity Press. 2018.

FASSIN, Didier. Humanitarianism as a Politics of Life. **Public Culture**, v. 19, n. 3, p. 499–520, 2007.

FASSIN, Didier. **Humanitarian Reason: a moral history of the present**. 1ª ed. London: University of California Press, 2011.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 145-161, abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20947/s0102-3098a0012>. Acesso em: 19 dez. 2020.

FOUCAULT, Michel. **Security, territory, population**: lectures at the Collège de France, 1977-78. 1a. ed. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan: République Française, 2007.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I**: a vontade do saber. 10ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 2020.

GÜNDOĞDU, Ayten. **Rightlessness in an Age of Rights**: Hannah Arendt and the contemporary struggles of migrants. 1ª ed. New York: Oxford University Press, 2015.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos sobre a teoria política. Traduzido por Denílson Luis Werle. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

KANSTROOM, Daniel. The “Right to Remain Here” as an Evolving Component of Global Refugee Protection: Current Initiatives and Critical Questions. **Journal on Migration and Human Security**, v. 5, n. 3, p. 614–644, 2017.

KENICKE, P. H. G.; LORENZETTO, Bruno Meneses. O Estatuto do Estrangeiro e a mudança da fundamentação da política migratória brasileira. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 8, p. 195-209, 2017.

MACHADO, Antônio Alberto. **Elementos de teoria dos direitos fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2017. v. 1, E-book.

PALI, Brunilda; KREMMEL, Katrin; PONTIN, Fabrício. Sem “direito a ter direitos”? Lendo os protestos de refugiados enquanto autonomia política. **Diálogo (UNILASALLE)**, v. 1, p. 133-142, 2018.

PELBART, Peter Pál. **Vida capital**: ensaios de biopolítica. 1. ed. São Paulo: Iluminuras, 2003. v. 01.

SCHMITT, Carl. **Political theology**: four chapters on the concept of sovereignty. University of Chicago Press, 1ª ed. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Governança migratória na administração Rousseff: panoramas e o visto humanitário. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 8, n. 16, p. 100-134, dez. 2019. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9855>. Acesso em: 19 dez. 2020.

UNCHR. The UN Refugee Agency. **Global trends: forced displacement in 2019**. Copenhagen, 2020. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.173060518.401235618.1610306410-1664184422.1610306410. Acesso em: 08 jan. 2021