

# **CNIg- Conselho Nacional de Imigração e imigração haitiana: cinco anos depois**

Entrevista com Paulo Sérgio de Almeida  
(Presidente do CNIg no período 2007 – 2016)\*

*Por: Kassoum Diémé<sup>†\*\*</sup>*

Embora criado pela Lei 6.815 de agosto de 1980, uma lei muito criticada por pesquisadores, migrantes e por representantes de diversas instituições que trabalham com o tema das migrações, o CNIg - Conselho Nacional de Imigração, instituído no período de ditadura militar (1964-1984), se democratizou tanto na sua composição como nas suas ações. Estas envolvem a participação de diversas instituições e da sociedade civil. A partir de 2000, o CNIg vem ampliando as formas mais adequadas de tratamento da questão migratória, especialmente no que tange ao trabalhador migrante. Este Conselho teve e continua tendo um papel fundamental na imigração haitiana no Brasil, que iniciou no começo de 2010. O que torna sua atuação nesta imigração incontornável para entendê-la. Quem fez a honra de falar a respeito, depois de cinco anos do fenômeno, é o próprio Presidente do CNIg, Paulo Sérgio de Almeida. Com dez anos na instituição e oito na sua presidência, ele se pronuncia sobre sua relação com o tema, sobre a forma como o CNIg lidou com a imigração haitiana, seus desafios e das perspectivas de trabalho do Conselho. Esta entrevista mostra o olhar do poder público sobre uma migração que chamou a atenção do Brasil nos últimos anos.

**Dr. Paulo Sérgio de Almeida, eu gostaria então de realizar essa entrevista a respeito da imigração haitiana, de modo geral, mas**

---

\* Secretário de Inspeção do Trabalho e Presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) no período de 2007 - 2016

\*\* Mestre em Sociologia pela UNICAMP. Realizou esta entrevista em 21 de janeiro de 2015 na Esplanada dos Ministérios, Brasília-DF.

**especificamente sobre a mulher haitiana. Antes, agradeço muito por ter me concedido essa oportunidade. Gostaria de saber, Dr. Paulo Sergio, um pouco de sua relação com a questão migratória.**

**Paulo Sérgio:** Eu já trabalho nesta parte migratória, este ano faz dez anos. Comecei em 2005, como coordenador geral de imigração aqui no Ministério do Trabalho, e a partir de 2007 assumi a presidência do Conselho Nacional de Imigração. Na verdade, eu sou inspetor do trabalho, sou servidor público, e antes de 2005 eu me especializei num trabalho de inspeção das condições de trabalho a bordo de embarcações brasileiras e estrangeiras. Então, comecei a lidar com essa parte da vinda dos trabalhadores estrangeiros para atividades nas águas territoriais brasileiras. A parte de petróleo lá da Bacia de Campos. Então comecei a me familiarizar com essas regras de vinda de trabalhadores estrangeiros, e a partir desta experiência que eu fui convidado a vir coordenar a parte de migração do Ministério do Trabalho. A partir daí, em 2005, desde lá eu atuo nessa área.

**Gostaria que você falasse um pouco sobre o próprio Conselho Nacional de Imigração e sobre a Coordenadoria Geral de Imigração.**

**Paulo Sérgio:** O Conselho é um órgão de articulação, é um espaço de articulação de políticas migratórias. Um órgão tripartite, vendendo uma filosofia de trabalho do próprio Ministério de Trabalho e Emprego, de construção de políticas e normas através do consenso entre governo, trabalhadores e empregadores. Entretanto, o Conselho também vai além disso. Porque ele envolve organizações da sociedade civil. É um órgão criado pela lei vigente, mas ele mudou muito a sua característica ao longo dos anos. Ele se democratizou, vamos dizer assim. Ele incorporou mais participantes da sociedade civil e aumentou a participação de outras áreas do Estado. E, a partir dos anos de 2000, eu diria, passou a ter uma atividade grande na construção de políticas. Foi o CNlg, por exemplo, que fez a única proposta de política nacional de imigração e proteção do trabalhador migrante, que está em tramitação até hoje no governo. Mas, acabou não tendo consenso dentro do governo. Foi o CNlg, por exemplo, que propôs a ratificação da Convenção das Nações Unidas para a proteção do direito de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias. Na época havia muita reticência, havia muitas áreas do governo que não queriam, e o CNlg fez todo um trabalho de convencimento. Foi o CNlg que, por exemplo, trouxe essa temática de proteção de direitos e colocou isso como centro das preocupações migratórias do Estado. Antes, havia outras preocupações e interesses. Enfim, acho que o CNlg é, como eu falei, um espaço de articulação de políticas, construção de normas. Hoje, com toda a precariedade da legislação migratória, tem sido o CNlg um órgão capaz de formular muitas normas, muitas regras de ingresso de estrangeiros no Brasil. O CNlg aprovou o visto humanitário para os haitianos, criou essa categoria de visto. Então, o órgão tem feito um trabalho. Claro, o contexto migratório brasileiro ainda

precisa ter atividade do Estado mais presente, talvez um conselho mais forte, com mais capacidade de atuação. Mas eu acho que dentro de um contexto difícil, o CNIg tem conseguido fazer um trabalho. A Coordenação Geral de Imigração é, em geral, um órgão administrativo onde, pelas regras atuais do Brasil, se um empregador quer contratar, quer trazer um trabalhador estrangeiro, precisar ter uma autorização do Estado. Esta autorização é feita via Coordenação Geral de Imigração. Então, uma empresa quer contratar um trabalhador estrangeiro, ela pede autorização, o governo brasileiro concede essa autorização, e a partir desta concessão é expedido um visto de trabalho no exterior. Este trabalhador pode ingressar autorizado a trabalhar no Brasil. Então ela é um braço operacional, vamos dizer assim, de uma parcela das resoluções do CNIg que mexem com o tema da vinda de trabalhadores estrangeiros.

### **Há quanto tempo o CNIg atende imigrantes que desejam trabalhar no Brasil e, no caso dos haitianos quando isso começou?**

**Paulo Sérgio de Almeida :** Na verdade, o CNIg é um órgão normativo. Ele faz normas que a Coordenação Geral da Imigração, no caso dos trabalhadores, faz a execução destas normas. Só que o CNIg também tem uma parte que é, que a gente chama de situações especiais, casos omissos, situações nas quais um imigrante que não consegue encontrar um mecanismo legal para obter documentos, ele, de alguma maneira, possui vínculos com o país, então ele recorre ao Conselho e o Conselho pode sim autorizar sua residência no Brasil como uma situação especial. E o CNIg vem fazendo isso há muito anos, desde a sua criação [em 1980], vamos dizer assim. Mas claramente a partir dos anos 2000 que ele intensifica esse trabalho. Em relação aos haitianos, o CNIg vem atuando com a questão desde o início, a partir do terremoto de janeiro de 2010. No próprio ano de 2010, o CNIg criou um grupo de trabalho para acompanhar a chegada dos haitianos ao Brasil, e graças a este acompanhamento, às reflexões que foram feitas nesse grupo de trabalho que, em janeiro de 2012, foi aprovada a Resolução N°97, que criou o visto especial humanitário para os haitianos.

### **De modo geral, por que os estrangeiros procuram o Brasil para trabalhar? Esses motivos, e os critérios para recebê-los devem ter mudado ao longo do tempo, imagino.**

**Paulo Sérgio de Almeida:** Acho que as pessoas procuram o Brasil porque veem aqui oportunidades. O Brasil, agora, eu diria, desde 2003, vamos dizer assim, ele constrói uma projeção internacional, ele criou um modelo de desenvolvimento, talvez com centro na geração de empregos, que é algo, é um exemplo importante; as pessoas melhoraram de vida; o país conseguiu ter um desenvolvimento econômico e social muito importante. Isso, por outro lado, coincidiu com um cenário de crise global a partir de 2008 e eu acho que gerou os ingredientes para que as pessoas

vissem o Brasil como um local onde há muitas oportunidades, o que de fato é verdade. Passamos por um momento, talvez um dos melhores momentos em relação à geração de empregos. Embora nos dias de hoje, vamos dizer assim, isso esteja numa situação mais complicada, mas ainda assim a gente pode afirmar que o mercado de trabalho do Brasil é talvez um dos melhores mercados em termos de geração de oportunidades. Então acho que isso motivou pessoas que tradicionalmente migravam para outros países. Esses países entraram em crise. Muitos entenderam que no Brasil poderiam conquistar algo que não estavam conseguindo em outros países, em outras regiões. Acho que foi isso que no fim das contas motivou. A migração para o Brasil é uma migração para trabalho.

## **Houve alguma mudança nos critérios para receber estes trabalhadores?**

**Paulo Sérgio de Almeida:** O Brasil também, ao longo do tempo, se tornou mais aberto, vamos dizer assim, em relação às possibilidades migratórias. Eu diria que a partir dos anos 2000, progressivamente, o próprio Conselho Nacional de Imigração foi facilitando as possibilidades de vinda de trabalhadores estrangeiros para o Brasil, embora a lei atual não favoreça. A lei atual é difícil, restringe muito. E o CNIg foi buscando alternativas, por exemplo o caso de haitianos. O caso de outras nacionalidades que, a gente sabe, que acabam ingressando no Brasil, pedindo refúgio mas, no fundo no fundo, é uma estratégia para conseguir uma residência e um emprego. Essas pessoas que conseguiram se empregar, o CNIg trabalhou uma modalidade junto com o CONARE, para que estas pessoas pudessem obter residência no Brasil. E agora nós trabalhamos até o final do ano passado numa proposta de nova legislação migratória. O CNIg conseguiu aprovar por consenso uma proposta e essa proposta facilita muito essa parte de vinda de pessoas e também parte da documentação, que hoje é um problema. Se não for pelo refúgio, não há outra maneira das pessoas se documentarem no país. Então acho que o CNIg mudou muito as suas visões sobre a questão migratória, e eu acho que hoje a visão predominante que nós temos no Conselho é de que o país tem que ser um país aberto, um país que permita a mobilidade de pessoas e possa fazer com que aqueles que vêm para o nosso país consigam se desenvolver como pessoas, mas também contribuir com o desenvolvimento. Acho que é importante que a gente construa as possibilidades de documentação destas pessoas.

## **No que diz respeito aos haitianos, há critérios específicos para concessão de autorização para trabalhar no Brasil?**

**Paulo Sérgio de Almeida:** Não. No caso dos haitianos é um critério que é da nacionalidade. Não há outro critério que não a nacionalidade.

**O CNlg que o Dr. preside atualmente atende estrangeiros de diversas nacionalidades. Os haitianos representam mais de 60% das autorizações para concessão de visto permanente ou residência permanente no Brasil pelo CNlg em 2014. O que representam as haitianas, em particular, entre os haitianos?**

**Paulo Sérgio de Almeida:** A gente tem os dados em relação à emissão de carteira de trabalho e também de concessão de residência pelo CNlg. O CNlg, em relação aos haitianos, atua exclusivamente com aqueles que ingressam pela via terrestre, porque eles acabam pedindo refúgio. Já há uma parceria nossa com o Ministério da Justiça, com o CONARE, para que todos estes casos sejam endereçados ao CNlg para concessão de residência. Então, o CNlg já concedeu mais de 9.000 residências para haitianos. Nós achamos que há mais de 20.000 casos ainda em tramitação a partir do ministério da Justiça para vir aqui para o CNlg. Agora, a participação feminina é minoritária. Os dados apontam que um pouco mais de 10% no total das migrações haitianas são as mulheres. E o que a gente percebe da imigração feminina é uma dificuldade maior dessas migrantes conseguirem se empregar no Brasil, porque o trabalho que é preenchido pelos haitianos, tipicamente, é um trabalho nas indústrias. E na maioria dos casos, um trabalho que exige força física. É uma atividade mais corporal, mais manual, vamos dizer assim. E acaba que as mulheres não vão para este tipo de atividade. Elas têm um perfil que também é de indústria, mas é outro tipo de indústria. Mas, também têm um perfil mais para o comércio, os serviços, que são áreas onde o domínio do idioma é mais importante do que no setor industrial. Então aí vem o peso da dificuldade com o idioma e isso faz com que a empregabilidade das mulheres haitianas seja mais difícil que no caso dos homens.

***A respeito da documentação, gostaria de saber qual a diferença entre um visto permanente e uma residência permanente.***

**Paulo Sérgio:** Na verdade, os haitianos já vêm com um visto permanente. O Brasil não adota o conceito de residência hoje. A gente adota o conceito da permanência, mas que no fundo no fundo é o mesmo que residência. Os haitianos, se eles vêm com visto, o visto especial humanitário é um visto permanente. É um visto permanente, só que tem um condicionante porque depois de certo tempo, ele tem que se apresentar para renovar seu documento, e ele tem que comprovar que está exercendo alguma atividade, capaz de se sustentar no Brasil. No caso da permanência, é exatamente o mesmo, só que a permanência é conseguida diretamente na Polícia Federal. O CNlg autoriza, publica em Diário Oficial essa autorização. Isso vai para o Ministério da Justiça e essa autorização de

permanência vai para a Polícia Federal. E aí a pessoa está autorizada a ir a Polícia Federal e fazer seu cadastro como estrangeiro no Brasil, e depois ter a carteira de identidade expedida. Embora não haja condicionante do visto para permanência, mas no Brasil, em geral, a cada dez anos há necessidade de renovar documentos. Na renovação do visto o estrangeiro tem que comprovar sua situação no Brasil.

**Como você havia ressaltado antes, as mulheres, no caso dos imigrantes haitianos, representam uma porcentagem não muito expressiva, apesar de elas constituírem uma parte importante em outros contextos de imigração internacional. Mas ainda assim, eu gostaria de saber se haveria uma preocupação específica do CNIg para com as imigrantes internacionais no geral e, em particular, com as haitianas.**

**Paulo Sérgio:** O CNIg, sim, sempre teve uma preocupação específica com as mulheres migrantes. Inclusive, na política migratória que nós estabelecemos, ali está colocada claramente a atenção especial que o Estado deveria conferir às mulheres migrantes com as vulnerabilidades adicionais que elas têm com relação aos migrantes em geral. Essa política, como eu falei, não foi aprovada. Então, formalmente hoje não há uma diretriz em relação a isso. O que há é que nas discussões do CNIg, pela política que ele tem, inclusive propôs, sempre há um cuidado em relação à questão que trata das mulheres migrantes. Em relação às mulheres haitianas, a preocupação sempre foi em garantir com que elas possam ter acesso ao emprego. E aí o CNIg propôs, isso é algo que está ainda em tramitação, não operacionalização, primeiro que as mulheres tivessem prioridade no acesso ao curso de idioma português, através do PRONATEC. E também que nós tivéssemos nos nossos centros de emprego, no Sistema Nacional de Emprego, a possibilidade de atendimento aos imigrantes, uma possibilidade onde algumas das nossas unidades do Sistema Nacional de Emprego estivessem preparadas para lidar com os imigrantes, particularmente para as mulheres migrantes, onde os atendentes seriam sensibilizados para dar este atendimento específico. A gente teria intérpretes para poder fazer este atendimento. Mas são medidas ainda em estudo, são propostas que ainda não se concretizaram.

**Em poucas palavras, quais seriam os desafios da imigrante haitiana no Brasil em termos de trabalho?**

**Paulo Sérgio:** Olha, eu acho que acaba que a mulher migrante por esta questão dela não ter, não preencher as mesmas vagas, o recorte da divisão do trabalho da mulher migrante é diferente entre homem e mulher. O grande desafio é que as pessoas possam ter acesso às políticas de preparação para o emprego, principalmente a questão do aprendizado do idioma. Acho que senão se cria uma

fragilidade adicional. Se a pessoa já é um [migrante], o migrante pela própria definição da Organização Internacional do Trabalho é um trabalhador mais vulnerável, e a mulher migrante é mais vulnerável ainda pela sua própria condição como mulher, e as possibilidades de violência que muitas vezes acontecem em relação à mulher migrante. Se nós não conseguirmos fazer com que essas mulheres possam garantir sua autonomia pelo trabalho e pelo exercício de alguma atividade que gera essa autonomia, elas ficam numa situação de extrema vulnerabilidade; acabam podendo ser recrutadas para atividades ilícitas, enfim, outras atividades que geram processos de exploração, processo de violência contra essas mulheres. Então, eu acho que o grande desafio é esse: é o Estado estar preparado para oferecer as políticas que garantam o acesso, principalmente, ao trabalho às mulheres imigrantes.

## **Quais são os desafios do CNlg dentro do que lhe cabe na política migratória brasileira hoje?**

**Paulo Sérgio de Almeida:** Acho que o grande desafio do CNlg é estar melhor preparado para lidar com o novo cenário migratório do Brasil. *Já passou o tempo em que a gente se dedicava a fazer uma análise exclusiva de pessoas que tinham um potencial de vir para o Brasil. Hoje continua tendo esta questão, mas tem também os fluxos espontâneos que estão chegando. E aí, a política migratória para esses fluxos que têm chegado é complexa, ela não é simples. Ela envolve a ação do Governo Federal, mas ela também envolve os governos locais, os estados, os municípios.* Então acho que o grande desafio nosso é *fortalecer o Conselho* para poder construir políticas mais eficazes em relação aos novos fluxos. Isso passa pela *reestruturação do CNlg*, pelo aumento das suas competências, pelo aumento da sua composição, pela ainda maior democratização dos seus debates, para que a gente possa *trabalhar a aprovação de uma política migratória, a aprovação de uma nova legislação migratória* e a aprovação de um plano que envolva a Federação como um todo, o Governo Federal, Estados e Municípios, repartindo competências, para que os imigrantes sejam de fato, tenham de fato atenção em relação a sua inserção social, econômica no nosso país. Acho que esse é um grande desafio. Na proposta de lei que nós fizemos à nova lei migratória, a gente cria o chamado Conselho Nacional de Migrações, que é um conselho maior, que envolve a imigração, que envolve a emigração, que tem capacidade de fazer espaços mais amplos de participação dos próprios migrantes, das entidades que atuam com migrações e também na capacidade maior de articular com estados e municípios a construção de um Sistema Nacional, de um Plano Nacional de inserção social dos migrantes.

## **Qual seria sua avaliação da política migratória brasileira diante do direito de migrar hoje reivindicado por alguns autores?**

**Paulo Sérgio de Almeida:** Olha, primeiro assim, a política migratória brasileira é insuficiente para lidar com a realidade atual. Ela é insuficiente por uma série de

razões. Dentre elas, você não tem um marco político estabelecido através de uma nova legislação. Isso eu acho que é uma questão grave no nosso país e precisa ser rapidamente superada. Nós entendemos que qualquer política migratória deva tomar em conta o direito a migrar das pessoas. O direito a migrar das pessoas, no meu modo de ver, o que é que ele significa? Significa que ninguém pode ser criminalizado pelo simples fato de exercer um direito, que é o direito de buscar melhores condições de vida e trabalho em outro país. Agora, isso também não quer dizer que o Estado não possa ter as suas próprias políticas, enfim, de desenvolvimento social, de mercado de trabalho, de segurança pública e segurança interna. *Acho que são questões que precisam ser conciliadas, mas eu diria que nenhum imigrante pode, primeiro, ser criminalizado por exercer um direito, e independente do tratamento que o Estado dê a este imigrante, os seus direitos fundamentais devem plenamente ser respeitados.* Acho que isso são condições *sine qua non* para qualquer Estado lidar com a questão migratória. E é óbvio que eu acho que é uma questão importante. *Os Estados devem analisar a questão das migrações a partir de dados realistas*, por exemplo, do aporte que os imigrantes trazem para os Estados. Porque muitas vezes essa discussão acaba sendo contaminada por posições que são, muitas vezes, subjetivas, que não são objetivas, ou seja, que não levam em conta dados da realidade, geralmente por causa do preconceito que existe de parte da sociedade em relação aos migrantes. Eu acho que é preciso que essa discussão esteja pautada em questões reais e concretas. E acho que aferir a contribuição que os migrantes geram para uma sociedade do ponto de vista, muitas vezes econômico, muitas vezes do enriquecimento cultural, do desenvolvimento social e cultural, é fundamental para basear qualquer tipo de debate em relação às questões migratórias. É um tema que talvez ainda vá crescer muito, porque o Brasil tem poucos imigrantes. Nós não chegamos até 2 milhões de imigrantes numa população de quase 200 milhões de pessoas. Então é um país com baixa taxa de imigração, e talvez não tenhamos hoje questões que nos levem a ter preocupações grandes em relação ao movimento migratório porque o dado concreto é que os fluxos migratórios em números absolutos não são de grande monta e a participação de migrantes na sociedade brasileira também não é de percentual muito elevado. Então as pessoas que hoje reclamam, que colocam algum cenário negativo, fazem isso muito por percepção subjetiva, não em cima de dados da realidade.

## **Agradeço muito pela entrevista.**

**Paulo Sérgio de Almeida:** Espero muito que uma pesquisa como essa, feita por um migrante, com o olhar que o migrante tem, traga conhecimentos, informações, que possam também fazer com que a gente compreenda melhor a questão das migrações no nosso país.