

A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MIGRANTES HAITIANOS NO BRASIL

The legal protection of Haitian migrants in Brazil

ANA PAULA TEIXEIRA DELGADO¹
Universidade Estácio de Sá

Sumário: Introdução. 1.1. Em busca da ampliação do conceito de refugiado. 1.2. Haitianos no Brasil. 1.3. A decisão do Conare sobre haitianos. Conclusão

Resumo: O presente artigo aborda o caráter jurídico da proteção concedida aos grupos de haitianos que migraram para o Brasil após o terremoto de 2010, através de duplo enfoque: a necessidade de proteção jurídica à migração motivada por desastres naturais, tanto no âmbito interno como no das relações internacionais, por meio da releitura dos instrumentos internacionais e da própria política migratória brasileira. Trata-se de um dos maiores movimentos migratórios recebidos pelo Brasil, em razão da falência do Estado do Haiti e da sua consequente incapacidade de prover a dignidade do próprio povo. O Brasil tornou-se um referencial imaginário para grande parte dos haitianos, os quais vieram em busca de novo recomeço; entretanto, a condição de refugiados não lhes foi reconhecida, em que pese estarem presentes os requisitos legais para sua concessão.

Palavras chave: refugiados – direitos humanos – haitianos

Abstract: This article discusses the legal character of the protection granted to groups of Haitians who migrated to Brazil after the 2010 earthquake, through double focus: the need for legal protection of migration motivated by natural disasters, both internally and in international relations, through the retelling of international instruments and own Brazilian migration policy. It is one of the largest migratory movements received by Brazil, due to the State of Haiti's bankruptcy and its consequent inability to provide the dignity of the people themselves. The Brazil became an imaginary reference for most Haitians, who came looking for fresh start; however, the refugee status they were not recognized, despite being present the legal requirements for granting.

Keywords: refugees - human rights – Haitians

¹ Doutoranda em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá, com início em 2012. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1995) e Mestrado em Direito pela Universidade Gama Filho (2000). Coordenadora Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá. Professora da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Estácio de Sá

Introdução

No mundo contemporâneo, a questão migratória constitui grave problema para diversos Estados e para as próprias pessoas que participam desses fluxos, as quais acabam privadas de seus direitos mais básicos, seja pela falta de assimilação na comunidade política do Estado receptor, seja por medidas adotadas com o intuito de diminuir o fluxo de imigrantes.

Dentro da temática das migrações, vale registrar a distinção entre imigração e refúgio. A imigração ocorre sempre por vontade própria. Todavia, caso tenha sido motivada por questões alheias à vontade dos indivíduos, originando-se sempre em causas que atingem uma coletividade, será denominada refúgio.² Neste sentido, o refúgio compreende um movimento forçado, tratando-se de instituto diferente da imigração. Esta possui como característica a busca por melhores oportunidades de vida, enquanto no refúgio as pessoas saem involuntariamente de seus países.

Em virtude das atrocidades cometidas após a Segunda Guerra Mundial, na qual o ser humano foi concebido como descartável, emergiu a necessidade da reconstrução do valor dos direitos humanos, como novo referencial ético a permear a ordem jurídica internacional. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, por meio da Carta de São Francisco introduziu a exigência de se estabelecer um diálogo consensual no que concerne à dignidade humana.

Neste cenário, também é imperioso destacar a importância de que se revestiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, por ter afirmado a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos. A partir da Declaração Universal, foi erigido um sistema ético-axiológico com o propósito de proteção estritamente humano.

Em sintonia com o novo paradigma ético que emergiu após a Segunda Guerra, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de julho de 1951. Este documento regularizou a condição jurídica dos refugiados, estabelecendo seus direitos e deveres. Além disso, constituiu o primeiro documento internacional a definir "refugiado" em caráter universal.

Segundo a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados,³ a expressão "refugiado" se aplica a qualquer pessoa que, em virtude de fundado medo de sofrer perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou convicção política, se encontra fora do país do qual é nacional e está impossibilitada ou, em decorrência desse fundado medo, não deseja se entregar à proteção do país natal.

² BERNER, Vanessa Batista. **Perspectivas Jurídicas da Política Migratória no Brasil**. Disponível em: www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb8. Acesso em: 7.09.2014.

³ Nesse sentido, Art.1º da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Tal definição abrange, portanto, as pessoas ameaçadas de sofrer punições por lutarem pela proteção de seus direitos humanos, não abarcando, entretanto, aquelas que possam ser qualificadas como transgressoras políticas, que não se beneficiam especificamente desta regra de Direito Internacional.

Embora a Convenção de 1951 tenha inaugurado uma fase de construção da proteção jurídica internacional dos refugiados, e apesar de ter definido a expressão “refugiado”, ela não apresenta respostas a alguns problemas atuais que levam indivíduos a fugirem de seus países, como é o caso de violência generalizada e o de catástrofes ambientais.

Ainda que as migrações forçadas tenham sido motivadas por esses eventos, o Direito Internacional ignora as relações entre eventos desta natureza, naturais ou não, e as migrações, uma vez que não são contemplados pelo referido documento, o que deixa os migrantes totalmente desprovidos de qualquer proteção jurídica, e os torna invisíveis aos olhos da sociedade internacional.

Tal é o caso de quase 40 mil haitianos, que migraram forçosamente para o Brasil após o terremoto de 2010. Seguindo a definição jurídica tradicional da Convenção de 1951 e da legislação brasileira, que é consectário do referido instrumento jurídico, os haitianos não são reconhecidos juridicamente como refugiados, ficando assim desprovidos de proteção jurídica institucionalizada. A despeito de o país aceitá-los, a situação de risco e vulnerabilidade deste grupo é altíssima. Paradoxalmente, tais indivíduos são aceitos em território nacional, mas continuam excluídos da sociedade e da comunidade política tanto de seu país de origem como do Brasil.

Por não fazerem parte de uma comunidade organizada, os haitianos encontram-se destituídos de cidadania, condição construída através da convivência em sociedade e do acesso a um espaço público. Apesar da grave situação, observa-se que este tema não tem merecido a relevância que lhe é devido.

A literatura jurídica analítica é escassa e não tem dispensado atenção à presente temática, seja como objeto de construção teórica ou mesmo na prática. Depreende-se daí a necessidade de se proceder a uma investigação da proteção jurídica dos deslocados haitianos, nos seus aspectos internos e externos.

Acredita-se que cada nova abordagem referente à dinâmica das migrações forçadas ampliará mais os parâmetros de compreensão acerca de suas consequências e dos desafios trazidos por tão instigante tema, que reclama mais do que figuras retóricas.

1.1 Em busca da ampliação do conceito de refugiado

Os migrantes involuntários que buscam amparo em outros países encontram-se por si só em situação de vulnerabilidade. Dirigem-se ao desconhecido na busca de inclusão, com uma série de incertezas e de esperanças, submetendo-se a riscos de diversos matizes, a começar pela barreira do idioma e de diferenças históricas, culturais e religiosas. A ausência de definição jurídica e, por conseguinte, da

proteção institucionalizada acaba por gerar categorias de indivíduos que se encontram numa espécie de "limbo jurídico", desprovidos de direitos, de assistência e de qualquer proteção legal.

Argumenta-se, deste modo, a necessidade de uma releitura dos documentos internacionais de proteção dos refugiados, com vistas ao reconhecimento das pessoas que estão à margem da proteção internacional, como os deslocados internos e os deslocados ambientais, o que se coaduna perfeitamente com o princípio da dignidade humana, fundamento central do ordenamento jurídico contemporâneo.

Hanna Arendt, filósofa alemã de origem judaica, refugiada e que teve a nacionalidade retirada pelo governo nazista, traduziu de modo veemente a exclusão vivenciada pelos refugiados:

Nós perdemos nossa ocupação, o que significa a familiaridade da vida diária. Nós perdemos nossa ocupação, o que significa a confiança que temos de que somos de alguma utilidade neste mundo. Nós perdemos a nossa língua, o que significa à naturalidade de reações, a simplicidade dos gestos, a expressão não afetada dos sentimentos. Nós deixamos nossos parentes nos guetos poloneses e os nossos melhores amigos foram mortos em campos de concentração, e isso significa a ruptura de nossas vidas privadas.⁴

Refletindo ainda sobre o tema, Arendt sustentava ser possível ao homem manter sua humanidade e dignidade, ainda que privado de todos os seus direitos.⁵ Para a filósofa, apenas a perda da comunidade política expulsaria o homem da humanidade, o que ocorre com os refugiados e, em maior escala, com os deslocados internos e ambientais, frente à ausência de normatização internacional.

Na concepção de Arendt, a cidadania é construída na sociedade por meio de acesso ao espaço público. Somente a inserção do indivíduo em uma comunidade política criaria condições de possibilidade para aquisição de cidadania. Desta maneira, observando a construção da filósofa, a cidadania pode ser vista como o direito a ter direitos, sendo certo que, apenas por meio desta, os indivíduos seriam iguais em direitos e em dignidade.

Sob este aspecto, os refugiados não seriam cidadãos, posto que não são reconhecidos pelos Estados, que lhes negam uma série de direitos, como os direitos de nacionalidade e de participação na vida política do Estado que os recebe. Na construção teórica de Arendt, o Estado é o local onde os direitos humanos são exercidos, pelo que a cidadania só poderia ser realizada dentro do Estado. Desta forma, por estarem em um Estado que não os reconhece, os refugiados não

⁴ ARENDT, Hanna. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras: 1999, p. 111

⁵ Op. Cit., p. 112

poderiam ser concebidos como cidadãos, o que lhes subtrairia a própria humanidade.

A formulação de Arendt pode ser inequivocamente aplicada aos deslocados internos e ambientais. Se aos refugiados não é permitido participar da comunidade política dos Estados que os recebem, e tampouco daquele de procedência, a situação torna-se ainda mais grave com relação aos deslocados internos e ambientais. Desprovidos de qualquer proteção jurídica interna e externa, tornam-se invisíveis aos olhos dos Estados e da sociedade internacional.

Não há opção de escolha por parte dos deslocados, exceto a mudança inexorável rumo a terras desconhecidas. Em muitas situações, são vítimas de “coiotes”, que os exploram brutalmente. Uma vez recepcionados pelo Estado alienígena, são desprovidos de seus direitos mais básicos, tanto os individuais, como os políticos e sociais, com destaque especial para os direitos trabalhistas. Estes últimos comumente lhes são usurpados, em virtude da altíssima vulnerabilidade econômica e social em que se encontram.⁶

Neste cruel cenário, tais grupos de indivíduos ainda são cunhados de “invasores” por trazerem potenciais “encargos econômicos” ao país, tornando-se vítimas de toda sorte de preconceito por aqueles que não os enxergam como seus semelhantes, o que é corroborado por Silva e Parreiras:⁷

Seriam pessoas indesejáveis e desnecessárias, que além de não terem um lugar fixo no mundo, também não possuem os direitos mais básicos. E ainda que sejam, por um breve período de tempo, necessários, constituem para esses Estados de destino tão somente mais uma fonte maior de encargos. Isso os tornam ainda mais discriminados, constituindo uma minoria quase sempre vista como inútil e perigosa. Parece mesmo que os Estados nunca os acolherão completamente, sempre preferindo que voltem os países de origem, ou sejam reassentados em outro lugar.

Nesse diapasão, defende-se a necessidade de estender a proteção legal aos deslocados, porque se encontram em situação de “limbo jurídico” por estarem totalmente desvalidos de quaisquer normas legais que os amparem. Trata-se de uma condição de altíssimo risco,⁸ o que contribui cada vez mais para excluir sua segurança e o próprio destino, já que dificilmente haverá condições de possibilidade

⁶ **Imigrantes haitianos e africanos são explorados em carvoarias e frigoríficos.** Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/imigrantes-haitianos-africanos-sao-explorados-em-carvoarias-frigorificos-13633084>. Acesso em: 09/11/2014.

⁷ SILVA, Nadia Teixeira Pires da. PARREIRA, Carolina Genovez. **Desconhecidos e Invisíveis: os refugiados no Mundo das Maravilhas.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8c8a58fa97c205ff>. Acesso em: 29.08.2014.

⁸ DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro.** Porto Alegre. SAFE, 1998.

para que desfrutem de um futuro digno e participem da herança social de qualquer país.

Argumenta-se assim a respeito da exigência de qualificá-los como refugiados, definição que doravante será adotada neste trabalho para denominar deslocados internos e deslocados ambientais. Trata-se da necessidade de proceder a uma releitura dos instrumentos jurídicos de proteção dos refugiados, de modo que possam ser contempladas as pessoas que fogem de seus lares por força de novas situações que se apresentam, como os desastres ambientais, ocasionados ou não pelos seres humanos.

Ademais, assimilar os deslocados ambientais aos “refugiados” coaduna-se perfeitamente com o princípio da dignidade da pessoa humana, pois, do contrário, negar-se-ia aos indivíduos o direito a desfrutar do meio ambiente sadio, que constitui um direito humano de terceira geração.

Diante disso, Antônio Augusto Cançado Trindade aduz a necessidade de prevalência de um critério objetivo de qualificação do refugiado, que se concentre nas necessidades de proteção, em detrimento do critério subjetivo até então utilizado, baseado nas razões motivadoras das migrações forçadas, incapaz de atender a situações que se colocam na atualidade.⁹ Por meio do critério objetivo torna-se possível estender a proteção concedida aos refugiados a pessoas com necessidade similares, como os deslocados internos e os deslocados ambientais.

1.2 Haitianos no Brasil: Em busca da ampliação do conceito de refugiado

A imigração haitiana para o Brasil constitui um caso atípico, visto que suas causas não remontam à ocorrência de conflitos armados ou à perseguição por razões de ordem política, religiosa, étnica, mas à própria falência do Haiti enquanto Estado, que demonstra incapacidade de zelar pela dignidade de seu povo, quadro que se agravou sobremaneira após o terremoto de 2010. A singularidade deste fluxo encontra raízes em questões políticas, sociais, ambientais e econômicas, bem como a relação estabelecida entre o Brasil e o Haiti com a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)¹⁰ iniciada em 2004. Dados recentes mostram que a projeção para o final de 2014 é do recebimento de 50 mil imigrantes haitianos.¹¹

No que toca à segurança do Estado, o Haiti é débil porque não há forças de defesa e forças auxiliares organizadas, inexistente infraestrutura, uma vez que os serviços mais básicos, como redes de esgoto, geração de energia, logística, saúde e

⁹ Op. Cit., p.322.

¹⁰ *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti.*

¹¹ **Brasil terá 50.000 imigrantes haitianos até o final do ano.** Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/17/interna_politica,529700/brasil-tera-50-mil-imigrantes-haitianos-ate-o-fim-do-ano.shtml.

educação são prestados de modo extremamente precário,¹² tampouco há instituições públicas fortes, capazes de garantir os direitos fundamentais e a preservação de uma verdadeira democracia, além da degradação ambiental sofrida pela destruição das florestas. Neste aspecto, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), cerca de 30 milhões de árvores foram cortadas a cada ano, nas últimas décadas, o que trouxe como consequência a infertilidade do solo e a desertificação, o que acaba por prejudicar a agricultura no país.¹³

O Haiti tem o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) segundo dados da ONU: 0,404. Estes dados revelam a complexa realidade em que o país se encontra: 70% da população está desempregada e vive em situação de extrema pobreza, com menos de US\$ 2 por dia.¹⁴ Ainda pelas estimativas da ONU, os serviços de saneamento ambiental são destinados a menos da metade das residências; 60% dos habitantes são subnutridos; e 80% vivem abaixo da linha de pobreza; 40% do Produto Interno Bruto é resultado da ajuda de outros países; já que a economia foi totalmente prejudicada após o terremoto, cerca de 51% da população é analfabeta. Além disso, a expectativa de vida é baixa, variando em torno de 60 anos, e a taxa de mortalidade infantil é de 62 para cada mil nascidos vivos.

Outra característica que justifica a singularidade do movimento migratório em análise é o fato de o Brasil e o Haiti estarem ligados pela repercussão de ações internas no plano internacional, cujo marco foi a importante Operação no Haiti criada pela Resolução 1.542/04, do Conselho de Segurança, na qual o Estado brasileiro assumiu o controle da força de paz, o que rompeu com o paradigma de atuação do Brasil em suas relações internacionais. A operação merece destaque, pois, considerando a situação do país afetado, a intervenção humanitária da MINUSTAH, apesar de ter sua legitimidade criticada no início, foi extremamente relevante e contribuiu para o desenvolvimento da interdependência entre o Brasil e Haiti. Além disso, acabou por estreitar as relações econômicas e sociais, como doravante será destacado, visando ao desenvolvimento daquele país.

Pela perspectiva de Brian Concannon, diretor do Instituto para a Justiça e Democracia do Haiti (IJDH), a MINUSTAH contribuiu para alguma estabilização, mas perdeu a oportunidade de firmar o Estado de Direito no Haiti, refundando-o.¹⁵ Por sua vez, Ricardo Seitenfus julga que a atuação das forças de paz pode ser dividida entre antes e após o terremoto, uma vez que, na primeira fase, foi possível à

¹² Dados disponíveis em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4006>. Acesso em: 13/09/2014.

¹³ ALVES, José Diniz Eustáquio. **A população do Haiti em 2100. Laboratório de Demografia e estudos Populacionais da UFJF.** Disponível em: <http://www.ufjf.br/ladem/2012/10/26/a-populacao-do-haiti-em-2100-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 06/09/2015.

¹⁴ Relatório de 2010 da UNCTAD demonstra que o Haiti é o país mais pobre da América e está entre os quarenta e nove mais pobres do mundo.

¹⁵ "Missão turbulenta no Haiti". **Jornal O Globo**, edição de 4.5.2014.

operação organizar as eleições, tendo-se em mente que o próprio contexto econômico colaborou para tanto, uma vez que se tratava de uma época de recuperação.

No Brasil, ao longo dos últimos quatro anos, o processo imigratório de haitianos alcançou magnitude comparável à imigração de italianos e japoneses,¹⁶ considerados até então os maiores fluxos migratórios recebidos pelo país.

O país mais pobre das Américas e o quadragésimo-nono país mais pobre do mundo¹⁷ é marcado pela pobreza extrema e pela desigualdade política desde a sua independência, em 1804, quando se tornou a primeira república negra do mundo. Após sua independência, passou por golpes de Estado e por ditaduras, como a de François Duvalier, o Papa Doc, apoiado pelos Estados Unidos da América, e a de seu filho Jean Claude Duvalier, o Baby Doc, cujo governo foi marcado pela violência e por perseguições contra oponentes políticos e a Igreja Católica.

Entretanto, no ano de 1990 foram realizadas eleições presidenciais e Jean Bertrand Aristide, ex-padre, adepto da Teologia da Libertação, assumiu o poder, porém, em 1991, houve novo golpe de Estado, originando-se daí uma ditadura militar. Aristide retornou à presidência em 1994, com o apoio de forças militares norte-americanas, apoiadas pela ONU e pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

Em 2000, Aristide se elegeu novamente, dessa vez em cenário de pouca legitimidade, em razão do percentual de 90% de abstenção às urnas, face ao descontentamento da população com os altos índices de miserabilidade e por supostas fraudes legislativas ocorridas naquele ano. A animosidade da população em relação a esse governo foi aumentando e, em 2004, frente a um cenário de extrema desigualdade social e violência, uma grande revolta espalhou-se pelo país, momento em que, com apoio da França, forças militares norte-americanas retiraram o governante do Haiti.

Com a suposta renúncia de Aristide, o presidente da Suprema Corte haitiana, Bonifácio Alexandre, solicitou a cooperação da ONU para controlar o quadro de instabilidade política, econômica e social crescentes, momento em que o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1.542, que criou a MINUSTAH, comandada pelo Brasil, momento que deu início à aproximação deste país com o Haiti.

Após passar por três furacões, que contribuíram para o agravamento da já delicada situação socioeconômica, o Haiti sofreu, em 12 de janeiro de 2010, um gravíssimo terremoto, de consequências indizíveis. Cerca de 80% das construções

¹⁶ MORAES, Isaías, ANDRADE, Carlos Alberto de Alencar, MATTOS, Beatriz Rodrigues. A imigração haitiana para o Brasil: causas e efeitos. **Revista Conjuntura Austral**, v.4, n.20, out/nov 2013, p. 95.

¹⁷ Relatório de 2010 da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) demonstra que o Haiti é o país mais pobre da América e está entre os quarenta e nove mais pobres do mundo

foram destruídas, aproximadamente 230 mil haitianos foram mortos e mais de um milhão perderam seus lares.¹⁸

Essa catástrofe dificultou a já penosa condição do país, que ainda se encontra em situação gravíssima. A reconstrução mostra-se extremamente lenta, ao passo que o sistema político se encontra desmantelado, assim como a economia; tudo isso acompanhado das condições indignas em que a população vive: pessoas desnutridas, sem acesso aos serviços mais básicos, entregues à AIDS e demais epidemias.

A intervenção humanitária iniciada em 2004 sob a liderança do Brasil, aliada ao quadro de desesperança e frustração da população foram causas que motivaram a diáspora haitiana para o território brasileiro em 2010, processo dramático que não tem merecido a devida importância seja pela sociedade, em virtude do preconceito, seja pelo próprio Estado, que a despeito de tradicionalmente acolher imigrantes, não desenvolve medidas efetivas de inclusão e aceitação dos estrangeiros na sociedade.

Neste passo, é importante registrar que o processo de inclusão não compreende somente a transferência de comunidade política, mas a efetiva absorção desses estrangeiros na sociedade brasileira por meio de novas políticas imigratórias, que permitam aos estrangeiros desempenharem atividades políticas, sociais e culturais, de modo a torná-los visíveis ao sistema político e jurídico do país, o que não tem sido verificado, em especial com os haitianos, que, infelizmente, não têm sido aceitos como semelhantes e iguais.

Esse movimento, que foi iniciado em 2010, adquiriu maior proporção a partir de 2011. Após sofrerem uma série de agruras para chegar ao Brasil, incluindo a exploração por parte de "coiotes", muitos haitianos ingressaram no território brasileiro pelas fronteiras do Acre e do Amazonas, e requereram refúgio à Polícia Federal.

Apesar de solicitarem o reconhecimento da condição de refugiados à Polícia Federal, milhares de haitianos tiveram seus pedidos negados, por não serem considerados como tais pela legislação brasileira, a qual, assim como a Convenção de 1951, não conhece desastres ambientais como causas que ensejam o reconhecimento do status solicitado. Estes pedidos foram encaminhados então ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que emitiu vistos de residência permanente por razões humanitárias, totalizando cerca de sete mil vistos dessa natureza.¹⁹

O paliativo acabou por acarretar aos novos residentes uma situação de extrema gravidade, por serem denominados como deslocados ambientais, o que

¹⁸ MORAES, Isaías, ANDRADE, Carlos Alberto de Alencar, MATTOS, Beatriz Rodrigues. A imigração haitiana para o Brasil: causas e efeitos. **Revista Conjuntura Austral**, v.4, n.20, out/nov 2013, p. 99.

¹⁹ Dados sobre refúgio no Brasil. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 12/11/2014.

lhes retira a possibilidade de inclusão e de real assimilação no Brasil. Na falta do reconhecimento e de proteção jurídica, esses indivíduos permanecem subjugados ao assistencialismo do Estado, o que é constatado pela concessão do visto humanitário, que sequer existe na legislação.

Diante do exposto, argumenta-se que os grupos de haitianos recebidos pelo Brasil após a catástrofe devem ser tratados como refugiados. A própria situação de total exclusão social e de desesperança no Haiti são fatores suficientes para reconhecê-los como refugiados, o que se fundamenta na violação de direito humanos, fator que consta na legislação nacional no tocante ao reconhecimento jurídico do refúgio.

1.3 Decisão do CONARE sobre os haitianos

A lei 9.474/97 constitui o primeiro diploma normativo a implementar um tratado internacional de direitos humanos no Brasil, razão pela qual solidifica a postura assumida pelo país na proteção aos refugiados, processo que teve início na ratificação da Convenção de 1951. A implementação da Convenção nos Estados-contratantes, conforme previsto no Protocolo de 67, dá-se por meio de normas internas (leis, regulamentos e decretos) e refere-se notadamente ao estabelecimento de critérios de elegibilidade e à elaboração de políticas públicas destinadas à integração de refugiados.

Em julho de 1997, a lei foi promulgada e publicada, representando um marco na proteção dos refugiados no Brasil. Sua principal característica é a ampliação da definição de refugiado prevista na Convenção de 1951, dando um passo além em direção à maior proteção. Imbuída do "espírito da Declaração de Cartagena de 1984", a lei exterioriza a necessidade de proteger-se também as pessoas vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos, além das causas clássicas mencionadas na Convenção de 1951 que levam à solicitação de refúgio. Neste contexto, durante a apreciação do pedido individual de refúgio, confere-se maior importância à análise da conjuntura política e institucional do país, que levou à solicitação.

Apesar de muitos países do continente terem implementado a convenção através de normativas internas, constata-se que, em termos comparativos, a lei brasileira avançou ao prever garantias bem mais generosas de proteção ampla aos refugiados, tais como o estabelecimento de regras para o ingresso em território nacional, o estabelecimento de procedimento para determinação da condição de refugiado, bem como os direitos e obrigações dos refugiados, incluindo ainda em seu bojo a busca de soluções duradouras. Isso denota a posição de vanguarda do Brasil, sob uma perspectiva comparada no âmbito da América Latina, no tocante à proteção legal dos refugiados.

Além de constituir um país que ocupa posição de destaque em termos geopolíticos na região, o Brasil apresenta a legislação mais avançada nessa

temática, podendo servir de modelo aos demais países para a proteção de refugiados.

Ademais de estabelecer a definição ampliada de refugiado, o art. 2º também prevê a extensão dessa condição aos familiares do solicitante: “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”.

Este dispositivo colaciona o princípio da unidade familiar, em consonância à recomendação da Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951, apesar de esta não o ter positivado. Tal como o Brasil, no que toca aos países sul-americanos, a Argentina, Bolívia Chile, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Peru o inseriram em suas legislações internas sobre refúgio.²⁰

Outro aspecto de destaque da lei foi a criação do Conselho Nacional para Refugiados (CONARE), órgão administrativo competente para a determinação da condição de refugiado e da implementação de políticas públicas destinadas à integração, constituído como órgão colegiado do Poder Executivo vinculado ao Ministério da Justiça. Segundo o art. 84, VII da Constituição, cabe ao Poder Executivo a condução das relações externas brasileiras, incluindo-se aí todos os atos referentes à política imigratória, tais como autorização de ingresso, vistos, naturalização e concessão de refúgio, este último atribuído ao CONARE.

Em que pese a Lei 9.474/97 ser considerada avançada e alcançar posição de vanguarda no tocante à extensão da definição de refugiados na América do Sul, o CONARE não aceitou a invocação do art. 1º, III da lei como fundamento para concessão do status de refugiados aos imigrantes haitianos, que vieram para o Brasil após o terremoto de 2010, o que não se coaduna com a sua posição de comprometimento com o respeito aos direitos humanos e à sua própria política externa, a exemplo da MINUSTAH, presente no Haiti desde 2004 na posição de líder.

Todavia, o CONARE indeferiu os pedidos de refúgio baseados no aludido dispositivo da Lei 9.474/97, destacando que “para ser reconhecido como refugiado, o solicitante deve apresentar um fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”. Pode, ademais, ser reconhecido por ser nacional de um Estado que experimenta uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Aliás, “todos os casos resolvidos pelo CONARE materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial da perseguição materializada e/ou o fundado

²⁰ O Direito Internacional dos Refugiados, p. 102.

temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante para a concessão do refúgio face à Lei 9.474/97".²¹

O não reconhecimento pelo CONARE do status de refugiados aos haitianos foi grave e revelou um retrocesso do Brasil com relação à causa dos refugiados. Não reconhecer a migração dos haitianos como forçada é negar a recuperação da dignidade deste grupo, que tem passado por situações adversas desde sua terra natal, o que atingiu proporções sem precedentes após o terremoto, culminando na trágica diáspora rumo ao território nacional.

Diante da recusa em reconhecer a materialidade do art. 1º, III da lei, ao caso dos haitianos, o CONARE transferiu a competência para tratar do assunto ao Conselho Nacional de Imigração (CNIq), instituído pela Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003.

Em resposta, o CNIq estabeleceu, mediante a Resolução n. 97/2012, de dezembro de 2006, o visto de residência por questões humanitárias, o qual fora acatado pelo CONARE em março de 2007, por meio da Resolução nº13. Esta Resolução propõe que o CONARE encaminhe ao CNIq casos que não preencham os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 9.474/97, mas que, devido a questões humanitárias, o CONARE entenda como adequada a concessão de autorização de permanência legal no Brasil:

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

Diante da aplicação retrógrada da Lei 9.474/97 pelo CONARE, em 2012, o Conselho Nacional de Imigração concedeu o visto humanitário aos haitianos por meio da Resolução 97, que permite a permanência em território nacional, desde que observado o prazo de até cinco anos, desde sua emissão, para comprovar a situação de emprego e residência no Brasil. Cabe destacar ainda que a Resolução 97 estabeleceu o limite de 1.200 vistos humanitários por ano, correspondendo a uma média de cem concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de visto previstas nas disposições legais do País, por meio da embaixada em Porto Príncipe. Contudo, esta medida não teve o condão de impedir a continuidade do movimento

²¹ CONECTAS (2012). **Carta do CONARE.** Disponível em: <http://www.conectas.org/institucional/conectas-questiona-governo-sobre-medidasmigratorias-para-haitianos>. Acesso em: 09/11/2012.

migratório, já que a quantidade de haitianos triplicou em 2013, levando o Governo do Acre a decretar estado de emergência social.²²

A interpretação conservadora do CONARE não permitiu reconhecer aos haitianos o status de refugiados, contrariando o art. 1º, III que trouxe a definição ampliada de refugiados, uma das grandes inovações trazidas pela Lei 9.474/97.

Neste ponto, há duas observações a serem registradas. Primeiramente, é paradoxal não reconhecer o instituto do refúgio com fundamento em violações de direitos humanos a nacionais de um país que se encontra oficialmente sob intervenção humanitária da ONU, com o argumento de segurança humana, com missão de paz comandada pelo Brasil. Em seguida, na concepção do CONARE, o inciso III é dependente do requisito de fundado temor de perseguição, o que não se caracteriza no caso dos haitianos que migraram para o país a partir de 2010.

Conforme salientado, a lei foi imbuída do "espírito de Cartagena", ao se espelhar na Declaração de 1984, que não prevê a necessidade do fundado temor para caracterização da situação de refúgio por violações de direitos humanos. Trata-se assim de um entendimento equivocado, posto que não há base legal para a exigência deste requisito. Mais que isso, a utilização de um conceito obsoleto para qualificar refugiados viola a Lei 9.474/97 e compromete sua própria efetividade.

A despeito de a lei ter estabelecido critérios para a concessão do refúgio, observa-se que, na prática, o Estado possui discricionariedade para apreciar o pedido. Em outras palavras, a solicitação de refúgio constitui direito subjetivo do estrangeiro; contudo, o deferimento do pedido acaba sendo realizado pelo Estado de acordo com sua conveniência e oportunidade de interesse público, constituindo destarte mera expectativa de direito.

Neste caso, evidencia-se a prevalência da soberania estatal em detrimento da proteção de indivíduos que têm a sua dignidade violada. Aqui, os critérios de conveniência/oportunidade de um suposto interesse público acabam por se revelar bastante porosos, tomando-se em conta outros aspectos que não se relacionam com as causas abstratamente previstas na lei, conforme Abdelmalek Sayad aduz "um imigrante não é apenas o indivíduo que é; ele é também, através de sua pessoa e pelo modo como foi produzido como imigrante, o seu país",²³ o que acaba por repercutir negativamente no caso do Haiti, em virtude de sua vulnerabilidade, considerada aí em todos os aspectos.

Muito embora, na prática, a concessão de refúgio seja efetivada com fundamento político, portanto de modo discricionário, defende-se a necessidade de concessão, desde que presentes os requisitos legais. Nesse passo cabe referenciar o voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Cesar Peluso, na Extradução 1085 –

²² **Acre decreta Situação de Emergência Social motivado por rota internacional de imigração.** Disponível em: <http://www.agencia.ac.gov.br/noticias/acre/acre-decreta-situacao-de-emergencia-social-motivado-por-rota-internacional-de-imigracao>.

²³ SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou Os Paradoxos da Alteridade.** São Paulo: EDUSP, 1998, p. 241.

Caso Cesare Battisti – “o reconhecimento da condição de refúgio constitui ato vinculado aos requisitos expressos e taxativos que a lei lhe impõe como condição necessária de validade, ao capitular as hipóteses em que pode o refúgio ser deferido e aquelas em que, sem lugar para formulação discricionária de juízo de conveniência e oportunidade, não pode sê-lo sem grosseiro abuso ou carência do poder jurídico.”

Fora das condições de refúgio, os estrangeiros são regidos pela Lei 6.815/80, elaborada durante o período autoritário, que visa a restringir o ingresso de imigrantes. O fato é que a permanência do estrangeiro, bem como a possibilidade de naturalização, está condicionada à discricionariedade estatal. Importante destacar que não há obrigação no ordenamento jurídico brasileiro, tampouco no sistema internacional de concessão do visto de permanência por questões humanitárias, posto que esta decisão depende da vontade do Estado receptor.

Conclusão

É imperioso ressaltar que estender o conceito ‘refugiado’ de modo a abarcar pessoas com necessidades similares ou, até mesmo, maiores de proteção é apenas o próximo passo para devolver-lhes sua humanidade, conforme a construção harendtiana. O processo de inclusão e de aceitação não pode ser paradoxal, de modo a deixar migrantes à margem da sociedade, não lhes reconhecendo direitos.

No entanto, não basta reconhecê-los juridicamente. É imprescindível que os Estados busquem soluções de cunho social por meio de políticas públicas de inclusão e de cunho político-jurídico, garantindo-lhes direitos fundamentais e vinculação à comunidade política no Estado que os recebe. A reestruturação jurídica deve vir acompanhada inevitavelmente de mudança na política migratória, a despeito de novos riscos que possam vir a surgir.

Nesse passo, torna-se necessária uma contínua repolitização dos riscos e, como se sabe, para a política é arriscada tanto a situação em que se decide, como a situação em que não se decide. Trata-se aqui de um processo de contínua construção.

A postura do Brasil diante dos migrantes haitianos evidencia grave lacuna legal e representa uma visão ortodoxa sobre deslocamentos forçados, ignorando-se os valores constitucionais que permeiam o instituto do refúgio. Pensar qualquer instituto à luz da realidade atual é condição para que haja adequada aplicação da norma. Necessário, pois, se faz atribuir sentidos ao texto da norma que permitam aplicá-la de maneira coerente, em respeito às condições presentes.

No caso do ingresso dos haitianos em território brasileiro, o não reconhecimento da condição de refugiado acaba por fragilizar o próprio instituto do refúgio no Brasil, que se torna refém de decisões administrativas incoerentes, além de constituir violação à lei que incorporou instrumentos jurídicos internacionais.

Decisões como esta impactam diretamente a vida de seres humanos, que novamente têm a dignidade violada, e traduz o amadorismo das instituições públicas no que toca ao desenvolvimento responsável de políticas de imigração.

Referências bibliográficas

- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). "**Deslocados Internos**". Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/Fugindo>>. Acesso em: 02/11/2014.
- ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). "**O Brasil é um país de asilo e exemplo de comportamento generoso e solidário**". Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 17/08/2014.
- ALLAND, Denis; TEITGEN-COLLY, Catherine. **Traité du droit de l'asile**. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.
- ALVES, José Diniz Eustáquio. **A população do Haiti em 2100**. Laboratório de Demografia e estudos Populacionais da UFJF. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ladem/2012/10/26/a-populacao-do-haiti-em-2100-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 06/09/2015.
- ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ARENDT, Hanna. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- BBC (British Broadcasting Corporation). **ONU: número de refugiados é maior desde a segunda guerra mundial**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/06/140619_refugiados_entrevista_hb.shtml>. Atualizado em 20 de junho de 2014.
- BERNER, Vanessa Batista. **Perspectivas Jurídicas da Política Migratória no Brasil**. Disponível em: <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c559da2ba967eb8>. Acesso em: 07/09/2014.
- CAVARZERE, Thelma Thaís. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro**. Porto Alegre: SAFE, 1998.
- FELLER, Erika; TURK, Volker; NICHOLSON, Francis. **Refugee protection international law – UNCHR's consultations on international protection**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- GALEANO, Eduardo. **O Haiti e a maldição branca**. Disponível em: <<http://www.irdeb.ba.gov.br/evolucaohiphop/?p=1356>>.

- GIBNEY, Matthew. The State of Asylum: democratization, judicialization and evolution in refugee policy in Europe. *New Issues in Refugee Research*. **Working Paper nº 50**. Refugee Studies Centre: Oxford. Outubro, 2001, p.54.
- ISLAM, Muinul. Natural Calamities and Environmental Refugees in Bangladesh. **Refuge**, v.12, n.1 junho 1992. Disponível em: <<https://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/viewFile/17278/16078>>. Acesso em: 23/07/2008.
- JESUS, Tiago Schneider de. **Um novo desafio ao direito: deslocados/migrantes ambientais. Reconhecimento, proteção e solidariedade**. 2009. Dissertação. Faculdade de Direito Universidade Caxias do Sul, 2009.
- JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.
- KHAN, Sadruddin Aga. Legal problems relating to refugees and displaced persons. In: **Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye**. Leyde, 149 (I), 1976.
- MAAKAROUN, Berta, LEONARDO, Augusto. **Brasil terá 50.000 imigrantes haitianos até o final do ano**. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/17/interna_politica,529700/brasil-tera-50-mil-imigrantes-haitianos-ate-o-fim-do-ano.shtml>.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos humanos e conflitos armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- _____. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003a, v.1.
- _____. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003b, v.2
- MILESI, Rosita. **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: CESEM/IMDH. Edições Loyola, 2005.
- MONTES D'OCA, Fernando Rodrigues. Política, Direito e Relações em Francisco de Vitoria. **Revista Opinião Filosófica** (Porto Alegre), v.03, n.01, 2012.
- MORAES, Isaiás; ANDRADE, Carlos Alberto de Alencar; MATTOS, Beatriz Rodrigues. A imigração haitiana para o Brasil: causas e efeitos. **Revista Conjuntura Austral**, v.4, n.20, out/nov 2013.
- Pacheco Pacífico, Andrea Maria Calazans. Os migrantes nas relações de trabalho no Brasil. **Revista Âmbito Jurídico**. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6642>.
- ROTBURG, Robert. Failed States, collapsed states, weak states: causes and indicators. In: Rotberg, Robert. **When States fail**. Princeton University Press, 2004.
- SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou Os Paradoxos da Alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

- SILVA, Nadia Teixeira Pires da. PARREIRA, Carolina Genovez. **Desconhecidos e Invisíveis**: os refugiados no Mundo das Maravilhas. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8c8a58fa97c205ff>>. Acesso em: 29.08.2014.
- SINGER, Paul. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: Singer, Paul. **Economia Política e Urbanização**. Cap. 2. São Paulo, Ed. Braziliense, 1973.