

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROFESSOR JACY DE ASSIS”

BRUNA KAROLINE COSTA LARA

O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E OS DESLOCADOS
AMBIENTAIS: O caso da imigração haitiana no Brasil

UBERLÂNDIA/MG

2017

BRUNA KAROLINE COSTA LARA

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E OS DESLOCADOS
AMBIENTAIS: O caso da imigração haitiana no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Ms. Luiz César Machado de Macedo.

UBERLÂNDIA/MG

2017

BRUNA KAROLINE COSTA LARA

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E OS DESLOCADOS
AMBIENTAIS: O caso da imigração haitiana no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Ms. Luiz César Machado de Macedo. A banca examinadora é formada por:

Uberlândia, ____ de ____ de 2017.

Prof. Ms. Luiz César Machado de Macedo (UFU/MG)

Orientador

Prof. Dr. Thiago Gonçalves Paluma Rocha (UFU/MG)

Membro

Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus, por me permitir percorrer e finalizar essa trajetória de tanto aprendizado.

Agradeço aos meus pais, Wilson e Nilma, por todo o amor, paciência e por serem meu apoio incondicional em todos os momentos. Aos meus irmãos, Matheus e Lucas, que são meus grandes companheiros de sempre. Às minhas avós, tios e primos que, direta ou indiretamente, contribuíram na construção dessa jornada.

Aos meus amigos por fazerem dessa caminhada uma travessia muito mais leve e de momentos muito divertidos.

RESUMO

O atual panorama mundial registra uma crise migratória sem precedentes, uma violação maciça de direitos humanos, que resulta num número crescente de refugiados. Para tanto, uma busca de soluções efetivas pelo Direito faz-se necessária, com a análise dos principais instrumentos normativos e uma visão operacional do exercício da proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, um estudo acerca da imigração haitiana para o Brasil levanta a discussão acerca de uma eventual ampliação do *status* de refugiado com as consequências acarretadas por tal hipótese. Com isso, é relevante a discussão sob uma ótica principiológica básica, destacando a construção histórica do Direito Internacional dos Refugiados, com suas convenções e conceitos.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados; Deslocados ambientais; Imigração haitiana.

RESUMEN

El actual panorama mundial registra una crisis migratoria sin precedentes, una violación masiva de derechos humanos, que resulta en un número creciente de refugiados. Para ello, una búsqueda de soluciones efectivas por el Derecho se hace necesaria, con el análisis de los principales instrumentos normativos y una visión operacional del ejercicio de la protección de los derechos humanos. En consecuencia, un estudio sobre la inmigración haitiana hacia Brasil plantea la discusión acerca de una eventual ampliación del *status* de refugiado con las consecuencias acarreadas por tal hipótesis. Con ello, es relevante la discusión bajo una óptica principiológica básica, destacando la construcción histórica del Derecho Internacional de los Refugiados, con sus convenciones y conceptos.

Palabras clave: Derecho Internacional de los refugiados; Desplazados Ambientales; Inmigración haitiana.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS COMO VERTENTE DE PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA.....	9
2.1 O Direito Internacional dos Direitos Humanos.....	10
2.2 O Direito Internacional Humanitário.....	12
2.3 O Direito Internacional dos Refugiados.....	13
2.3.1 Evolução Histórica.....	14
2.3.2 Principais Convenções.....	17
2.3.3 O conceito hodierno de “refugiado”.....	22
3 OS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS.....	26
3.1 Sistema global de proteção.....	26
3.2 Sistemas regionais de proteção.....	32
3.3 O Direito Brasileiro.....	34
4 A IMIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL.....	39
4.1 O histórico haitiano.....	39
4.2 A posição do governo brasileiro.....	41
4.3 A proteção aos refugiados no Direito Brasileiro.....	47
5 CONCLUSÃO.....	53
6 REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

A crise migratória enfrentada no planeta é um dos temas de principal discussão na atualidade. Neste diapasão, uma análise da esfera jurídica do problema enfrentado faz-se necessária, visto que a alarmante violação de direitos humanos enfrentada pelos refugiados merece a busca de uma solução efetiva.

Isto posto, o presente trabalho busca, sem a pretensão de esgotar o tema, fazer uma análise da realidade vivenciada nesse aspecto, dando especial ênfase à situação da imigração haitiana para o Brasil após o terremoto ocorrido em sua capital, Porto Príncipe, em janeiro de 2010. Tal fato não se enquadra como uma hipótese de refúgio, o que gera um amplo debate acerca da definição de “refugiado”.

Com isso, inicialmente levanta-se a questão do Direito Internacional dos Refugiados como uma vertente de proteção dos direitos humanos e sua inter-relação com as demais esferas, quais sejam os Direitos Humanos e o Direito Humanitário. Tal análise também se faz presente na observância da evolução histórica do Direito dos Refugiados, com a consequente construção do conceito e a adoção de convenções internacionais, sob influência das circunstâncias fáticas vivenciadas.

Ademais, numa ótica operacional, busca-se analisar a atuação dos principais sistemas de proteção dos direitos humanos na defesa dos refugiados. Parte-se, assim, de uma ótica global, com destaque para o exercício do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) até o prisma local, com os principais instrumentos da legislação brasileira nesta seara.

Adentrando no já mencionado caso da imigração haitiana, pretende-se apontar os principais obstáculos enfrentados por tais imigrantes, e o posicionamento do governo brasileiro a fim de solucionar o problema apresentado.

Assim, a relevância de tal tema é reiterada, na medida em que os movimentos migratórios são cada vez mais numerosos a âmbito global, ademais verificam-se políticas restritivas a refugiados de modo muito marcado em alguns governos atuais, com a utilização de critérios questionáveis sob alguns pontos de vista, retomando a discussão de critérios principiológicos básicos.

2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS COMO VERTENTE DE PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA

Os Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados constituem as três vertentes de proteção internacional da pessoa humana. A doutrina clássica traz uma visão compartimentalizada das três grandes vertentes, fundando-se de sobremaneira na origem histórica dos três ramos, a qual se deu em momentos distintos, vislumbrando o Direito Humanitário como uma vertente voltada à proteção das vítimas de conflitos armados e o Direito dos Refugiados caracterizando-se por restabelecer os direitos humanos mínimos dos indivíduos que de maneira forçada precisam sair de seus países de origem. (CANÇADO TRINDADE, 2003).

Cançado Trindade compõe uma corrente doutrinária mais recente, admitindo a interação e complementaridade dos três ramos. Defende que não se cabe falar em vertentes ou ramos, visto que existe uma inequívoca convergência dos referidos campos, que têm em comum a identidade do propósito básico de proteção internacional da pessoa humana (CANÇADO TRINDADE, 2003).

Quando se refere a refugiados e direitos humanos, logo percebe-se uma conexão essencial, visto que os refugiados assim se tornam pelo fato de um ou mais direitos fundamentais terem sido ameaçados. Ou seja, cada refugiado vem a configurar a consequência de um Estado que viola os direitos humanos (PIOVESAN, 2012). Numa primeira análise, portanto, resta facilmente comprovado o vínculo de tais ramos, numa construção basilar da proteção internacional da pessoa humana.

A relação também se faz presente se analisado o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário. Isso se comprova com o transcurso histórico da principal instituição em defesa do Direito Humanitário, qual seja o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) que, “ao dedicar-se à proteção e assistência das vítimas de conflitos armados, também se ocupou de refugiados e pessoas deslocadas” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 344). Com a criação do ACNUR, o CICV iniciou um exercício complementar na proteção aos refugiados.

De tal maneira, para um melhor estudo da esfera do Direito Internacional dos

Refugiados, faz-se necessária uma breve análise dos Direitos Humanos, bem como do Direito Humanitário, a fim de se alcançar uma visão mais ampla da intrínseca inter-relação mencionada.

2.1 DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O termo “direitos humanos” abrange diversos conceitos e diferenciações didáticas. Pontua Sarlet que, assumindo o aspecto de “direitos do homem”, consideram-se direitos humanos aqueles atribuídos a todos os homens pela simples condição humana, sendo, neste caso, direitos não positivados. Existem também os direitos humanos positivados, assim considerados na esfera internacional. Anota-se, ainda, sobre os direitos fundamentais, que são reconhecidos e protegidos pelo direito constitucional interno de cada país (SARLET, 2012).

Frequentemente os termos “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são atribuídos como sinônimos. Ocorre que, ainda segundo Sarlet, por várias possíveis razões tais denominações se reportam a significados distintos. Traz a visão do doutrinador hispânico Pérez Luño, de que o termo “direitos humanos” possui contornos mais abrangentes e imprecisos que a noção de “direitos fundamentais”, se avaliado pelo critério da concreção positiva; de tal modo, define que os direitos fundamentais possuem sentido mais preciso e restrito, no sentido de que constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado (LUÑO, 1995 apud SARLET, 2012).

Nesta seara, as constituições do segundo pós-guerra tiveram como referência o importante marco da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como os demais tratados internacionais e regionais que a sucederam. A Declaração foi um referencial histórico da proteção aos direitos humanos no âmbito internacional, uma vez que, diante das atrocidades ocorridas na Segunda Guerra Mundial fez-se necessário repensar a questão dos direitos humanos.

Flávia Piovesan reforça que em momento tão delicado da humanidade deu-se o início da positivação e universalização dos direitos humanos.

A Declaração surgiu como um código de princípios e valores universais a serem respeitados pelos Estados. Ela demarca a concepção inovadora de que os direitos

humanos são direitos universais, cuja proteção não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Prenuncia-se, desse modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrente de sua soberania (PIOVESAN, 1998, p.78).

De tal modo, a Declaração passou a representar a universalidade dos direitos humanos, concluindo-se que a humanidade partilha de valores comuns, os quais devem ser resguardados. Assim, por meio de tal reconhecimento, a aplicação dos referidos direitos não pode ser afastada por meras justificativas de adversidades internas dos Estados, sejam econômicas, sociais, etc, haja vista que são normas fundamentais e basilares para uma efetiva harmonização social e respeito a características intrínsecas ao ser humano.

No tocante aos direitos fundamentais dentro de um contexto histórico, a evolução de tais direitos se deu de modo gradativo, de modo que, baseando-se na sua insurgência nas Constituições, foram divididos em gerações/dimensões, o que coaduna com o entendimento de Bobbio.

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 1992, p.05).

Quanto à terminologia, existe crítica ao uso da expressão “geração de direitos”, uma vez que traz uma visão atomizada ou fragmentada dos direitos humanos, o que se encontra defasado, segundo Cançado Trindade (CANÇADO TRINDADE, 1996 apud DUTRA, 2016).

Os direitos de primeira dimensão referem-se às liberdades negativas clássicas, enaltecendo o princípio da liberdade através dos direitos civis e políticos. Enquadra-se, nesse sentido, o termo liberalismo, que tornou-se conhecido após a Revolução Francesa, em 1789. Essa doutrina traz a ideia de um Estado mínimo, ou seja, lhe são reconhecidas tarefas limitadas à manutenção da ordem pública interna e internacional. Assim, para os liberais, a liberdade é garantida (OLIVEIRA, 2007). Corresponde, portanto, a um dever de abstenção estatal, tendo como exemplos dessa dimensão o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, etc.

Ingressando na segunda dimensão, têm-se os direitos sociais, que tiveram a Revolução Industrial como grande marco, no século XIX, trazendo a luta do proletariado na defesa dos direitos sociais. Segundo Cristiane Feldmann Dutra:

O direito de segunda geração, ao invés de negar ao Estado uma atuação, exige-se dele que preste políticas públicas, tratando-se, portanto, de direitos positivos, impondo ao Estado, uma obrigação de fazer, correspondendo aos direitos à saúde, educação, trabalho, habitação, previdência social, assistência social, entre outros (DUTRA, 2016).

A terceira dimensão de direitos trouxe a análise de um prisma mais específico do homem, consagrando os princípios da solidariedade e da fraternidade. Não teve sua origem em nenhuma revolução, mas à ação dos países do terceiro mundo que, durante a Guerra Fria, na bipolaridade Leste/Oeste, conseguiram, por meio de ação diplomática, inserir esses novos direitos na agenda internacional (OLIVEIRA, 2010, p. 19).

Nesse sentido, bem descreve Celso Lafer que o titular destes direitos deixa de ser a pessoa singular, passando a sujeitos diferentes do indivíduo, ou seja, os grupos humanos como a família, o povo, a nação, coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade (LAFER, 1988, p. 131 apud OLIVEIRA, 2010, p. 20). Portanto, os direitos humanos de terceira geração são aqueles de titularidade coletiva, nos quais enquadram-se: o direito à paz, ao meio ambiente equilibrado, à comunicação, etc, ademais relaciona-se a grupos de pessoas vulneráveis como o consumidor, o idoso, a criança, etc.

Alguns doutrinadores defendem, ainda, a existência de uma quarta geração ou dimensão de direitos, embora não haja um consenso na doutrina sobre o conteúdo dessa espécie. Para Norberto Bobbio, os direitos da nova geração nascem todos dos perigos à vida, à liberdade e à segurança, provenientes do aumento do progresso tecnológico (BOBBIO, 1992, p. 96). Provêm, portanto, dos direitos relativos à engenharia genética.

2.2 DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

O Direito Internacional Humanitário é direcionado à proteção das vítimas dos conflitos armados. Nesse sentido, Christopher Swinarski apresenta um conceito que parece ser dos mais completos:

O DIH é um conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito escolherem livremente os métodos e os meios utilizados na guerra (Direito de Haia) ou que protege as pessoas e os bens afetados (Direito de Genebra) (SWINARSKI, 1990, p. 31).

Denota-se, portanto, que tal pilar de proteção à pessoa humana destina-se à população civil, visto que limita as partes de uma guerra a escolher livremente os meios e métodos utilizados. Seria um conjunto de normas com finalidade de proteger pessoas que não participam do conflito em tempos de guerra: os não combatentes *stricto sensu* – a população civil – os combatentes feridos e os prisioneiros resultantes da guerra. Seria à primeira vista, uma espécie de direitos humanos em tempos de guerra. Do conceito, verifica-se que o elemento principal do DIH é a proteção da pessoa humana (CHEREM, 2002, p. 34).

A história do Direito Humanitário provém de tempos muito remotos, sendo gradativamente construída. Embora considera-se o ano de 1864 como a data de origem do Direito Internacional Humanitário – ano de celebração da primeira Convenção de Genebra –, no ano 1000 a.C. já existiam regras concernentes aos métodos e os meios para a condução de hostilidades, além de normas tendentes à proteção de certas categorias de vítimas dos conflitos armados (SWINARSKI, 1996). Assim, a origem do Direito Humanitário é consuetudinária, reforçando que seus princípios foram concebidos no decorrer da história.

Dentre os mecanismos normativos, Liliana Lyra Jubilut bem destaca as principais vertentes do Direito Internacional Humanitário:

(...) O Direito Internacional Humanitário se ocupa dos métodos e meios utilizados nos conflitos, das pessoas e dos bens atingidos por ele e, ainda, das pessoas e bens que podem vir a ser atingidos em caso de guerra. Dessas três linhas de preocupação decorrem as vertentes do Direito Internacional Humanitário: o Direito de Haia, que se ocupa com os métodos e meios utilizados nos conflitos e que tem como normativa principal as *Convenções de Haia de 1899 e 1907*, de que decorre a sua denominação; o Direito de Genebra, preocupado em proteger as pessoas e os bens atingidos pelos conflitos armados, ou seja, as vítimas de guerra, por meio das *Convenções de Genebra de 1949* e dos *Protocolos Adicionais* a essas de 1977; e o Direito de Nova York, cujo principal foco de ação vem a ser o desarmamento e que se efetiva através da atuação da ONU sobre o tema (JUBILUT, 2007, p. 146).

Assim, denota-se que o Direito Internacional Humanitário é norteado pela “finalidade suprema (...) de proteger as vítimas de situações nas quais a vida, a saúde, a integridade e a dignidade humana estão em perigo ou ameaçadas” (SWINARSKI, 1996). Evidencia-se, conforme já exposto, a vinculação de tal vertente com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

2.3 DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

2.3.1 Evolução histórica

Inicialmente, é necessária a distinção entre os institutos do refúgio e asilo, sendo que este último tem origens mais remotas e comporta um significado mais restrito se comparado ao primeiro, embora em muitas circunstâncias sejam tidos como sinônimos. No tocante ao asilo, corresponde a um instituto de marcado poder discricionário do Estado, para que, efetivamente seja concedida proteção a quem se encontre em sua jurisdição.

Modernamente, é denominado asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por questões políticas, subdividindo-se em dois tipos: a) asilo territorial: aplica-se nos casos em que o solicitante encontra-se fisicamente no espaço territorial do Estado em que solicita proteção; b) asilo diplomático: concedido em extensões do território do Estado, a exemplo das embaixadas e navios (JUBILUT, 2007).

Ressalta-se que tal instituto, como já referido, tem origens longínquas na história – especificamente na Antiguidade Clássica, na civilização grega –, porém foi somente com alterações políticas na Revolução Francesa que passou a ser concedido aos “criminosos políticos” e não mais aos criminosos comuns, em virtude dos ideais de liberdade propagados. Atualmente, o asilo nas modalidades mencionadas é verificado principalmente no Direito Internacional Público da América Latina, em decorrência das instabilidades políticas que assolam a região (JUBILUT, 2007, p. 38).

O caráter facultativo aos Estados de concessão do asilo evidencia-se na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual passou por inúmeras alterações no tocante à temática do asilo, até chegar à sua redação final existente no art. 14 desse dispositivo. Jubilut expõe com clareza tal fato:

(...) Na última versão antes da adoção do texto final (a de dezembro de 1948), o direito de asilo perdeu força novamente ao ter a sua concessão substituída por seu gozo: “1. Todos têm direito de buscar e gozar de asilo em função de perseguição, em outros Estados. 2. Perseguições processuais decorrentes de crimes não políticos e de atos contrários aos propósitos das Nações Unidas não constituem perseguição” (JUBILUT, 2007, p. 41).

O instituto do refúgio, conforme já mencionado, tem origens mais recentes. Sua evolução histórica, para fins didáticos, pode ser dividida em dois momentos: a fase de qualificação coletiva (1921-1938) e a fase de qualificação individual (1938-1952). Ambos períodos se caracterizaram pela existência de inúmeras instituições de proteção aos refugiados

que tinham um prazo pré-determinado de duração e que, quando se findavam, tinham suas funções assumidas por um novo órgão instituído.

O primeiro período demonstrava uma perspectiva mais coletiva, cuja proteção se voltava a grupos inteiros, categorias de refugiados, que contavam com algo em comum: uma carência, muitas vezes absoluta, de proteção jurídica, uma vez que muitos foram desnacionalizados. O segundo período não é tão marcado por contornos de refugiados de uma maneira coletiva, ou seja, o mais relevante não era sua origem, a participação em determinado grupo político, étnico, racial ou religioso, mas sim suas convicções pessoais. Essa perspectiva individualista exerceu influência para a formação da fase contemporânea da proteção aos refugiados e se estende até os dias atuais (ANDRADE, 1999).

A origem do instituto do refúgio se deu no âmbito da Liga das Nações, cuja preocupação centrava-se no alto número de pessoas que fugiram da então recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. A fuga devia-se pela situação política e econômica do país, que acabara de passar pela Revolução Bolchevique, em que com o colapso das Frentes antibolchevique, instaurou um período de fome e perseguições dentro do país.

Inicialmente, a proteção a esse grupo de pessoas era concedido pela Cruz Vermelha, porém, com o constante aumento do número de indivíduos sob a custódia da organização, esta solicitou auxílio à Liga das Nações. Assim diante da situação apresentada, deu-se o início do denominado Alto Comissariado para os Refugiados Russos, que veio a se tornar um marco inicial de proteção aos refugiados (JUBILUT, 2007).

Diante da designação específica, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos tinha uma competência limitada a pessoas de origem russa e era comandado pelo Dr. Fridtjof Nansen, que desempenhava um papel de grande relevância dentro do órgão, na viabilização de soluções aos refugiados sob sua égide. No ano de 1926 instituiu-se um dos principais documentos dessa fase inicial de proteção aos refugiados, qual seja o Acordo para a expedição de certificado de identidade para os refugiados russos e armênios. Em 1930, com a morte do Dr. Nansen, foi criado pela Liga das Nações um órgão descentralizado, mas sob sua direção, e que tratava da questão humanitária dos refugiados: o Escritório Nansen para os Refugiados, consistindo num órgão de atuação no período de transição para a extinção do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, que findaria em 1931 (JUBILUT, 2007).

Um importante advento do Escritório Nansen foi a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1933, com a qual 8 Estados se comprometeram. Tal Convenção contava,

inclusive, com a adoção do princípio da não-devolução (*non-refoulement*), o qual prevê a impossibilidade de extradição de um refugiado para o país de onde ele tenha vindo, visto que, o submeteria à vulnerabilidade de ameaça à sua vida ou liberdade.

Os principais dispositivos da Convenção de 1933, que fora baseada no artigo 23 do Pacto da Liga das Nações, diziam respeito às medidas administrativas, à situação jurídica, às condições de trabalho, ao bem-estar e assistência, à educação, e ao regime fiscal aplicáveis aos refugiados. Apesar de a evolução que se testemunha facilmente mediante a análise desses dispositivos, inexistentes nos instrumentos anteriores, a conceituação de refugiados deixou a desejar, posto não haver nenhuma nova definição do termo “refugiado” ou de categorias especiais. O artigo 1º da Convenção de 1933 rezava que “A presente Convenção é aplicável aos refugiados russos, armênios e assimilados, tal como definidos pelos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, sujeitos às modificações ou ampliações que cada Estado-contratante pode introduzir nesta definição no momento da assinatura ou da adesão” (ANDRADE, 1999, p. 89).

Em 1936, fora do âmbito do Escritório Nansen, surgiu o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, diante da discordância da Alemanha nacional-socialista em reconhecer os judeus alemães como refugiados. Tal órgão tinha data de término coincidente com o fim do Escritório Nansen, de modo que como propositura da Noruega, o tratamento aos refugiados foi unificado num só órgão, o qual foi aprovado pela Liga das Nações, dando origem ao Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. Paralelamente, foi criado pelos Estados Unidos o Comitê Intergovernamental para os Refugiados. (JUBILUT, 2007).

O Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados deu início à perspectiva individualista de proteção aos refugiados, baseando na história e características de cada indivíduo, ademais da perseguição por ele sofrida. Foram mantidos, entretanto, os critérios da origem, nacionalidade ou etnia para a concessão do refúgio. Este órgão não contava com fundos próprios, de modo que apenas coordenava os fundos privados de proteção aos refugiados, com isso não realizava atividades de assistência direta (JUBILUT, 2007).

Com o princípio da Segunda Guerra Mundial, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados veio a se tornar ineficaz, não conseguindo atender o expressivo número de refugiados decorrentes do conflito. Ademais, em 1946 suas atividades chegaram ao fim, juntamente à própria Liga das Nações, que passou a exercer cada vez menos influência no cenário das relações internacionais (ANDRADE, 1999).

O Comitê Intergovernamental para os Refugiados passou a assumir as atividades do Alto Comissariado, tendo suas funções perdurado até 1947, quando ele foi extinto, passando a proteção internacional dos refugiados a ser de competência, ainda que provisória, da

Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, sob os auspícios da ONU (mais especificamente do Conselho Econômico e Social) (JUBILUT, 2007, p. 78).

A Constituição da OIR [Organização Internacional para Refugiados] estampava uma definição de “refugiado” muito mais ampla que as anteriores e, ademais, colocava sob seu mandato, igualmente, os “deslocados”, jamais definidos em instrumentos jurídicos convencionais internacionais (ANDRADE, 1999, p. 113).

Assim, na condução da ONU, a Organização Internacional para os Refugiados veio a culminar, em 1950, com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o qual tem seu mandato renovado a cada cinco anos e perdura até os dias de hoje (JUBILUT, 2007).

2.3.2 Principais Convenções

Sob a perspectiva dos direitos humanos, reitera-se a ampla relação destes com o Direito Internacional dos Refugiados. O Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção (PIOVESAN, 2012, p. 132).

Defende Flávia Piovesan (2012) que o encontro entre os direitos humanos e o refúgio se realizam em pelo menos quatro momentos fundamentais. Um primeiro momento seria anterior ao refúgio, quando ocorre uma ameaça ou efetiva violação aos direitos humanos. Nessa situação, é de vital importância que sejam respeitados os seguintes direitos universais, de expressa previsão na Declaração Universal dos Direitos Humanos: 1) direito à igualdade e à não discriminação (arts. 1º e 2º); 2) direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º); c) o direito à igualdade perante a lei (arts. 6º, 7º, 8º, 10 e 11); d) o direito a não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º); e) a proteção contra a interferência arbitrária na privacidade, na família ou no domicílio (art. 12); f) a liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 18); e g) a liberdade de opinião e expressão (art. 19).

O segundo momento seria quando a pessoa se vê obrigada a abandonar o seu país por alguma das hipóteses previstas no art. 1º da Convenção de 1951. Nessa etapa, os refugiados são expostos a violações de direitos humanos, tanto do país em que saem, quanto daquele em que chegam. Mulheres e crianças, principalmente, ficam vulneráveis e com frequência são vítimas de abusos e exploração sexual; consiste, ainda, no momento em que famílias são separadas.

Portanto, faz-se de suma importância, que sejam observados os seguintes direitos – também previstos na Declaração de 1948: a) a proteção contra a prisão, detenção ou exílio ilegal (art. 9º); b) a liberdade de movimento e o direito de deixar qualquer país (art. 13); c) o direito de solicitar e gozar de asilo em outro país, em razão de perseguição (art. 14); d) o reconhecimento de que a família é a base natural e fundamental da sociedade, merecendo proteção (art. 16); e) o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º); e f) o direito a não ser submetido a tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º).

O terceiro momento se dá com o refúgio, em que os direitos dos refugiados devem ser resguardados pelo país que o acolheu. Nessa fase, os seguintes direitos universais enunciados na Declaração de 1948 devem ser observados: a) o direito à igualdade e à não discriminação (arts. 1º e 2º); b) o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º); c) a proteção contra a prisão, detenção ou exílio ilegal (art. 9º); d) o direito a não ser submetido a tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º); e) o direito à igualdade perante a lei, na determinação do status de refugiado (arts. 7º, 8º a 11); f) a proteção contra a interferência arbitrária na privacidade, na família ou no domicílio (art. 12); g) o direito de solicitar e gozar de asilo em outro país, em razão de perseguição (art. 14); e h) o direito a dignas condições de vida (art. 25) e o direito à educação (art. 26). Ademais, o *status* de refugiado confere direitos humanos fundamentais, assegurados expressamente pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Merece destaque, nesse momento, o princípio da “não-devolução”, que é um princípio geral tanto do Direito dos refugiados quanto dos Direitos Humanos, de previsão no art. 33 da Convenção de 51, como já demonstrado.

O quarto momento seria a solução do problema do refugiado. Apresentam-se três principais soluções: a repatriação voluntária (que se caracteriza pelo caráter voluntário do retorno); a integração local; ou o reassentamento em outros países. Nessas circunstâncias, os direitos a seguir enunciados, constantes da Declaração Universal, têm especial significado: a) o direito de regressar ao país de origem (art. 13); b) o direito à nacionalidade (art. 15); c) o direito à não discriminação (art. 2º); d) o direito à igualdade perante a lei (arts. 7º e 8º); e) o direito à participação política (art. 21); f) os direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade (art. 22); g) o direito ao trabalho (art. 23); h) o direito a um padrão de vida digno (art. 25); i) o direito a uma ordem social e internacional na qual os direitos e as liberdades universais possam ser realizados (art. 28); e j) os deveres para com a comunidade no que tange ao respeito aos direitos de outras pessoas e ao respeito às leis (art. 29).

O grande marco de proteção aos refugiados se deu com a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a qual foi celebrada pelo ACNUR, sob condução da ONU. Tal diploma foi construído no período compreendido entre 1948 e 1951, caracterizado por muitas divergências em seus trabalhos preparatórios. Isso se verifica na análise de quatro fases de elaboração da Convenção, quais sejam: (1) a sua proposição; (2) a elaboração de versões preliminares pelo Comitê *ad hoc* sobre Pessoas Apátridas e relacionadas, dentro do Conselho Econômico e Social; (3) a sua aprovação pela Assembleia Geral; e (4) a sua aprovação pela conferência de plenipotenciários (JUBILUT, 2007).

Inicialmente, o posicionamento da ONU, através de seu Secretário Geral (Trygve Lie), era o patrocínio da ideia que oferecia proteção a todas as pessoas que se encontravam desprovidas de proteção estatal, tanto de *iure* (apátridas) como *de facto* (refugiados). A ideia foi aprovada pelo Conselho Econômico e Social para discussão no seu comitê, porém, com o apoio dos Estados Unidos e da França, o comitê rejeitou tal posição. Portanto, ficou decidido que a convenção relacionaria apenas a refugiados, embora o Reino Unido tivesse entendimento diverso (JUBILUT, 2007).

Superada a discussão inicial, passou-se à análise de quem seria considerado refugiado, o que também foi objeto de disputas político-ideológicas (JUBILUT, 2007). No tocante ao conceito, o item seguinte analisará o tema de modo mais minucioso.

Ressalte-se que a Convenção de 1951 foi criada após a Segunda Guerra Mundial, tendo como propósito resolver os problemas dos refugiados oriundos de tal conflito. De tal maneira, dois pontos que são alvo de críticas no texto do diploma legal são as limitações geográficas e temporais previstas. Considerando que a Europa foi o palco da Segunda Guerra, seriam considerados refugiados tão somente as pessoas provenientes desse continente. No tocante à reserva temporal, abrangia-se no conceito de refúgio apenas às vítimas perseguidas anteriormente a 1951.

Da Convenção de 1951 denota-se a crença de que o problema dos refugiados era uma situação pontual. Nesse sentido, a perseguição para o reconhecimento do *status* de refugiados versava somente em função da violação de direitos civis e políticos, ignorando os direitos econômicos, sociais e culturais, mais violados em países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, o que fortalece ainda mais a posição eurocêntrica desse diploma legal (JUBILUT, 2007, p. 85).

Ademais, em fortalecimento ao princípio da soberania, a Convenção de 51 não

estabelece nenhum órgão que seja responsável por sua interpretação, embora na prática o ACNUR divulgue diretrizes de interpretação. A crítica nesse ponto versa-se sobre uma interpretação heterogênea do diploma. Outra crítica decorre não consagrar expressamente o direito de asilo *lato sensu*, o qual, como já mencionado, encontra-se previsto no art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Coaduna a Convenção de 51, portanto, com o entendimento do Direito Internacional clássico, em que a soberania era um princípio absoluto; desse modo, não foi imposto aos Estados quais estrangeiros devem ser acolhidos em seu território (JUBILUT, 2007).

Nesse sentido, Flávia Piovesan (2012), com brilhantismo, destaca a relação do direito de asilo com o princípio do *non-refoulement*.

Embora a Declaração Universal, em seu art. 14, consagre o direito fundamental de solicitar asilo e dele gozar, discute-se qual a responsabilidade do Estado no processo de concessão de asilo. Como já ressaltado, há de ser observado o princípio do *non-refoulement*, que proíbe o Estado de devolver o solicitante de asilo a um país em que exista o risco de grave violação à sua vida ou liberdade — o que ao menos assegura um refúgio temporário diante do perigo iminente. Nesse sentido, o direito à não devolução surge como uma obrigação mínima dos Estados. Nas palavras de Guy Goodwin-Gill: “Na prática de muitos Estados signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, o refugiado (a pessoa com fundado temor de perseguição) não apenas tem efetivamente usufruído o asilo, no sentido de residência, como também tem sido protegido da devolução forçosa ao país no qual há o risco de perseguição ou outra grave ameaça” (p. 136).

Embora assim seja, destaca-se que ainda existe uma resistência dos Estados na concessão de asilo aos refugiados. Isso se deve pela discricionariedade, na medida em que cada Estado pode decidir quem entra em seu território e quem lá deve permanecer. Desse modo, o princípio da não-devolução deve ser visto de forma mais ampla do que é conferido nos arts. 1º a 33 da Convenção de 1951, a fim de que os direitos humanos sejam efetivamente assegurados (PIOVESAN, 2012). Adotando-se a perspectiva da proteção dos direitos humanos, faz-se fundamental consolidar a teoria da responsabilidade jurídica do Estado no tocante à matéria, não obstante todas as resistências e dificuldades (PIOVESAN, 2012, p. 137). Com isso, alinha-se na concepção contemporânea dos Direitos Humanos.

Apesar das críticas mencionadas, a Convenção de 1951 constituiu uma referência que trouxe importantes princípios para o ramo do Direito Internacional dos Refugiados, os quais devem ser destacados. Em decorrência desse instrumento,

(...) foram estabelecidos os critérios para a concessão do status de refugiado, a integração ao país de acolhida (*integração local*) ou em terceiro país (*reassentamento*), a assistência material e jurídica, a proibição do retorno forçado ao Estado de origem ou procedência (princípio do *non refoulement* - “não devolução”) e o direito de retorno com a devida segurança (*repatriação voluntária*), além das

obrigações legais dos Estados signatários (RAMOS, 2011, pp. 104-105).

Diante das limitações contidas na Convenção de 1951, o ACNUR criou um novo instrumento normativo que eliminou as reservas geográficas e temporais. Assim, em 31 de janeiro de 1967, foi aprovado em Nova Iorque o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados. Este documento eliminou as reservas geográficas e temporal da Convenção de 51, conferindo maior amplitude e uma maior abrangência ao conceito de refugiado. Porém, algo que se manteve inalterado e que é objeto de críticas, foi o fato de que a adoção do Protocolo não trouxe à tona a discussão sobre a definição de refugiados, de tal maneira que foi mantida a limitação de sua caracterização, com hipóteses que se restringem às violações de direitos civis e políticos (JUBILUT, 2007).

Segundo Jubilut (2007), tal fato se deu diante do medo dos Estados desenvolvidos de uma ampliação do número de refugiados, o que não correspondia aos seus interesses. Desse modo, foi optado por aprovar um instrumento curto, que se restringiu a revogar as reservas mencionadas, sem propiciar a discussão material do tema.

Reitera-se que os dois tratados são o marco basilar do Direito Internacional dos Refugiados. Tais diplomas foram referência para outros importantes instrumentos normativos a âmbito regional, tais como a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, que se aplica aos países-membros da Organização da Unidade Africana e a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, aplicável aos países da América Latina. Ambos tratados trazem um conceito mais amplo do *status* de refugiado, o que será abordado em mais detalhes a seguir.

Além disso, existem diplomas legais que não versam especificamente sobre o Direito Internacional dos Refugiados, porém, diante da inter-relação deste com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, são utilizados a fim de assegurar uma melhor proteção.

Dentre esses instrumentos destacam-se: as *Convenções IV e V de Haia relativa aos Direitos e Deveres das Potências e Pessoas Neutras no Caso da Guerra Terrestre de 1907* (artigos 4.º e 6.º respectivamente), a *Declaração Americana de Direitos Humanos de 1948* (artigo 27), a *Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948* (artigos 2.º, 3.º, 14, 18 e 21), a *Terceira Convenção de Genebra relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra de 1949* (artigos 87, 100, 109 e 118), a *Quarta Convenção de Genebra sobre a Proteção de Pessoas Civis em Tempos de Guerra* (artigos 44, 51, 70, § 2.º), o *Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 1949* (artigos 47, 51 § 6.º, 58, 73), a *Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*, de 1950 (artigo 14), a *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954*, a *Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia de 1961* (ambas sem artigos específicos, mas relevantes em sua totalidade em função da semelhança entre a situação dos apátridas e dos refugiados, vez que nenhum deles conta com a proteção estatal), o *Pacto*

Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (ambos também sem artigos específicos, mas importantes por assegurar uma vasta gama de direitos humanos a todos os indivíduos) e a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969* (artigo 22, § 7.º) (JUBILUT, 2007, p. 89-91).

Portanto, os dispositivos demonstrados trazem todo o arcabouço do que constitui o Direito Internacional dos Refugiados. Através deles, chega-se a um alinhamento, que foi se formando historicamente, do que vem a ser o conceito de refugiado, ou seja, quem se enquadra no *status* de refugiado.

2.3.3 O conceito hodierno de “refugiado”

O texto final da Convenção de 1951 estabeleceu que refugiado é aquele assim já considerado em órgãos previamente estabelecidos. Ademais, é também considerado refugiado aquele:

Art. 1º. 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e 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 ele (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951).

Conforme já previamente referido, o Protocolo de 1967 rompeu as barreiras geográficas e temporais estabelecidas na Convenção de 1951. Assim, da definição estabelecida, depreendem-se três requisitos essenciais que a caracterizam, sendo requisitos obrigatórios para os solicitantes de refúgio: a) perseguição; b) fundado temor; c) extraterritorialidade (PEREIRA, 2009).

No tocante ao termo “perseguição”, o próprio ACNUR trouxe na determinação, datada do ano de 1979, e prevista em seu “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, a correta interpretação acerca do elemento da perseguição deve ser dada nos termos de ser esta compreendida como toda e qualquer possibilidade de ameaça à vida ou à liberdade dos indivíduos (PEREIRA, 2009, pp. 71-72).

Embora tenha sido estabelecida a interpretação do conceito, a assertiva não foi suficiente, visto que a amplitude da determinação deixou uma lacuna que comportou inúmeras

proposições distintas para uma possível solução. A literatura especializada tem o entendimento de que a “perseguição” decorrerá apenas de eventos provocados pelo homem, ou seja, por um “agente perseguidor”. Desse modo, não se contemplam ocorrências ou situações espontâneas, a exemplo de um desastre natural (RAMOS, 2011).

As razões de perseguição estão expressamente previstas no conceito trazendo traços de especificidade, restringindo-se às questões de raça, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Retoma-se, neste ponto, o caráter individualista da Convenção de 1951, o que impede uma interpretação mais ampla que abranja as vítimas de desastres ambientais, em que os impactos não podem ser individualizados com essa finalidade (RAMOS, 2011).

Os requisitos previstos na Convenção não ocorrem quando a fuga de indivíduos e grupos é motivada por situações de insegurança e opressão generalizada, razão pela qual a Convenção de 1951 nem sempre é aplicada em caso de conflitos armados. A insegurança generalizada, traço característico dos eventos ambientais extremos está excluída da proteção geral, não podendo ser enquadrada como perseguição ou motivação (RAMOS, 2011, p. 106).

Do *fundado temor* como segundo elemento essencial, compreende-se como um medo, aversão, um receio, insegurança sentida pelos indivíduos perseguidos, bem como os que “desejam evitar uma situação em que poderiam correr o risco de serem perseguidos”, de permanecer em seu país de origem ou local de residência habitual. A *extraterritorialidade* traz a exigência de que o indivíduo encontre-se fora de seu local de origem ou residência habitual (PEREIRA, 2009).

Dentro da temática da extraterritorialidade, encontra-se a discussão acerca dos deslocados internos, os quais não se configuram como refugiados, visto que a proteção internacional não pode intervir a favor do indivíduo que encontre-se perseguido ou na iminência de perseguição dentro dos limites do seu próprio país, estando sob a jurisdição deste.

A partir do ano de 1972, os deslocados internos começaram a ser protegidos pelo ACNUR. Um grande marco para o início desse amparo se deu com uma crise humanitária ocorrida no Sudão, ocasião em que o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas solicitou ao órgão para que, além dos refugiados oriundos do conflito, fosse estendida a competência aos que tiveram que se deslocar forçadamente dentro do país. Em 1998, em virtude de estudos realizados pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, se deu a criação do denominado “Guia de Princípios sobre Deslocamento Interno”, o qual serve

como parâmetro fundamental para a atuação do ACNUR (PEREIRA, 2009)

A *Convenção de 51* traz, ainda, cláusulas de exclusão – que impedem a concessão de refúgio em dados casos – e de cessação – que terminam o refúgio em outros – com o intuito de preservar o instituto, aplicando-o apenas aos que realmente são refugiados (JUBILUT, 2007, p. 87).

Posteriormente à criação da Convenção de 1951 com seu Protocolo de 1967, a âmbito regional foram criados mecanismos normativos que incorporaram um conceito mais amplo do *status* de refugiado. Nesse sentido, destacam-se especificamente as legislações da África (CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1969) e da América (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS, 1964):

Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África (1969)

Artigo I

Definição do termo Refugiado

[...]

2 – O termo refugiado aplica-se *também* a qualquer pessoa que, devido a uma *agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade*, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984)

Terceira – Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, *além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.* (g.n.)

Alguns autores sustentam que, nessa perspectiva ampliada estariam compreendidas as catástrofes ambientais no rol das circunstâncias que causam grave perturbação à ordem pública, de modo que os refugiados ambientais estariam aptos a receber a proteção jurídica prevista nos respectivos instrumentos regionais (RAMOS, 2011, p. 108).

Entretanto, a extensão é controversa, visto que a Declaração de Cartagena foi

submetida, em 1989, por um Comitê de Peritos Jurídicos à Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), denominado “Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centroamericanos na América Latina. O documento serviu como uma referência aos Estados Centroamericanos interessados em seu tratamento dos refugiados, repatriados e pessoas deslocadas na região centroamericana (CANÇADO TRINDADE, 1993). No referido documento constava a seguinte interpretação:

O documento de 1989, após recordar a “importância fundamental” da Declaração de Cartagena apesar de não ser um instrumento juridicamente obrigatório, forneceu então uma interpretação do conceito ampliado de refugiado (...) avançado pela Declaração de Cartagena de 1984 (...). De acordo com o documento de 1989, a expressão “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” deve cobrir “o resultado de atos do homem e não de desastres naturais”. Além disso, não se deveriam confundir os “migrantes econômicos” com as “vítimas de desastres naturais”; estas últimas – agregou o documento de 1989 – não se qualificam como refugiados, a não ser que ocorram “circunstâncias especiais” intimamente ligadas à definição de refugiados (CANÇADO TRINDADE, 1993, p. 133-134).

Ressalte-se que a flexibilidade do conceito depende dos atores interessados e do contexto político no qual se demanda a proteção (RAMOS, 2011):

Pode-se identificar pelo menos duas grandes categorias conceituais que se utilizam de definições distintas do termo “refugiados”: uma utilizada por grupos humanitários, como agências que prestam assistência; e uma outra, mais rigorosa e precisa, utilizada por juristas e autoridades governamentais. Em ambas categorias os refugiados são pessoas consideradas desenraizadas, que têm necessidades prementes e não podem gozar da proteção do seu país de origem. Os refugiados não tem a proteção do seu país natal, tampouco a proteção nacional de outro país – motivo pelo qual necessitam de proteção internacional (ANDRADE, 2006, p. XXXV-XXXVI apud RAMOS, 2011, 109).

Desse modo, são amplas as discussões acerca do conceito de “refugiado”, com interpretações distintas, mas que partem da essência comum de ter como características o desenraizamento forçado, as necessidades urgentes das vítimas e a situação de ausência de proteção (RAMOS, 2011).

3 OS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

A análise dos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos na esfera da temática dos refugiados traz a tônica da discussão para um caráter mais operacional. Com isso, a estreita relação entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados se evidencia numa perspectiva que supera o âmbito normativo ou conceitual já mencionado.

Isto posto, parte-se para uma breve abordagem do campo prático do Direito dos Refugiados como uma vertente de intrínseca relação com os Direitos Humanos, em seus sistemas global, regionais e o posicionamento da legislação brasileira.

3.1 SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO

O sistema global de proteção é integrado pelos instrumentos das Nações Unidas, como a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as demais Convenções internacionais (PIOVESAN, 2006, p. 51). Conta este âmbito de proteção, portanto, com diversos instrumentos normativos de grande relevância.

Observa-se a configuração da dimensão preventiva da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Nesse caso, tem-se por objeto em particular a proteção de vítimas potenciais (CANÇADO TRINDADE, 2003).

A Compilação de Instrumentos Internacionais de direitos humanos, preparada pelo Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas, contém, com efeito, não menos de 13 instrumentos internacionais voltados à prevenção da discriminação de distintos tipos. As três Convenções contra a Tortura (a Interamericana de 1985, artigos 1 e 6; a Europeia de 1987, artigo 1; e a das Nações Unidas de 1984, artigos 2(1), 16 e 10-11) revestem-se de natureza essencialmente preventiva. Outra ilustração da dimensão temporal encontra-se nos elementos da própria definição de “refugiado” sob a Convenção de 1951 (artigo 1(A)(2)) e o Protocolo de 1967 (artigo 1(2)) sobre o Estatuto dos Refugiados, consagrando o critério do “temor fundamentado de ser perseguido” e tornando suficiente a existência de ameaças ou riscos de perseguição (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 402-403).

Assim, a dimensão preventiva é mais um aspecto que traz um denominador comum entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados. O dever de prevenção encontra-se previsto na normativa internacional e solidamente respaldado na jurisprudência dos órgãos internacionais de supervisão dos direitos humanos. Abrange, ainda, a estratégia do ACNUR concernente à proteção dos refugiados (CANÇADO TRINDADE, 2003).

Nesta seara, em complemento à vasta normativa internacional mencionada, o sistema global é dotado de mecanismos específicos com o propósito de assegurar efetivamente estes direitos. Como exemplos desse exercício, tem-se o trabalho da extinta Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) – correspondendo ao atual Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ConDH) –, ademais das atividades da própria Assembleia Geral, nas Ações do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e, até mesmo, em algumas decisões da Corte Internacional de Justiça (PEREIRA, 2009).

No plano global (Nações Unidas), a prática do Comitê de Direitos Humanos, sob o Pacto de Direitos Civis e Políticos e [primeiro] Protocolo Facultativo, tem conhecido casos que têm revelado pontos de contato com o Direito dos Refugiados (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 423). A título de exemplo, tem-se o caso *J.R.R versus Costa Rica (1989)*, em que a comunicação foi declarada inadmissível pelo Comitê, uma vez que o Estado Parte interessado assinalou que o autor da comunicação “pretendeu, utilizando documentação falsa” conseguir os documentos que lhe identificassem como refugiado, através da Representação Regional do ACNUR naquele país (CANÇADO TRINDADE, 2003).

Outro exemplo é o caso *V.M.R.B. versus Canadá (1988)*, em que o Estado parte manifestou que o autor da comunicação ingressou no Canadá em 1980 solicitando o estatuto de refugiado. Em momento posterior (1982), em nova tentativa de ingressar no Canadá, o autor obteve “o direito a que se examinasse sua petição de estatuto de refugiado”, porém nunca esteve ele em território canadense de modo legal. O Estado parte complementou que o autor temia ser deportado a El Salvador ou a algum outro país que o enviasse a El Salvador – onde afirmava que “sua vida corria perigo”, denotando-se que se não lhe fosse permitido permanecer no Canadá, estaria sendo violado o artigo 6 do Pacto de Direitos Civis e Políticos.

Insistia o autor que uma ordem de expulsão acarretaria “objetivamente um perigo para a sua vida”, de modo que invocou a jurisprudência da Comissão Europeia de Direitos Humanos a este respeito. O Comitê, por sua vez, verificou que não existe proteção ao direito

de asilo no referido Pacto, opinando que o autor não havia provado que houve violação de seu direito à vida no artigo fundamentado. Assim, para o Comitê, no referente a esta disposição, “o autor se tem limitado a manifestar o temor de que sua vida corra perigo no caso hipotético de que fosse deportado a El Salvador”, entretanto o governo canadense havia “manifestado publicamente em várias ocasiões que não concederia a extradição do autor a El Salvador” e que havia lhe “dado a oportunidade de escolher um terceiro país seguro”. Em consequência disso, o Comitê decidiu que a comunicação era inadmissível (CANÇADO TRINDADE, 2003).

Diante dos casos expostos, verifica-se uma carência no Pacto de Direitos Civis e Políticos quanto à proteção ao direito de asilo e não-devolução (CANÇADO TRINDADE, 2003), embora conforme já mencionado, seja evidente a convergência do Direito Internacional dos Refugiados com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

No tocante ao ACNUR, corresponde este a um órgão subsidiário da ONU e, conforme já mencionado, foi estabelecido em 1950 para assegurar a proteção aos refugiados a nível global. Em conformidade com o artigo 22 da Carta das Nações Unidas, é capaz de atuar independentemente, embora siga diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social na realização de sua atividade. Não se confunde, porém, com uma agência especializada da ONU, como é o caso da UNESCO, por exemplo (JUBILUT, 2007).

O órgão tem sede em Genebra, existindo escritórios continentais e sub-regionais, os quais trabalham diretamente com os escritórios nacionais ou com os parceiros do ACNUR. Tem um Alto Comissário como responsável, que trabalha diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU e conta com um orçamento anual de um bilhão de dólares. Ademais, tem um Comitê Executivo, que se constitui por Estados que demonstram interesse especial na temática dos refugiados, ainda que não sejam membros do ACNUR (JUBILUT, 2007).

Conforme já mencionado, a nova estratégia do ACNUR abarca, além da proteção, a prevenção e a solução (duradoura ou permanente) (CANÇADO TRINDADE, 2003). O ACNUR trabalha com três estratégias de soluções duráveis: (1) a integração local, (2) a repatriação voluntária e (3) o reassentamento (JUBILUT, 2007, p. 154).

A integração local consiste na adaptação do refugiado à sociedade do Estado que o acolheu e concedeu refúgio, o que muitas vezes se dá com a participação a sociedade civil, através da atuação de ONG's que se ocupam dos refugiados. O reassentamento, modernamente, constitui a transferência, para outro Estado, de indivíduos que já são

reconhecidos como refugiados, porém, ainda têm problemas de proteção ou problemas graves de integração no país de acolhida; esse novo Estado é denominado terceiro país. Uma terceira solução é a repatriação voluntária, que é vista atualmente como a solução ideal e consiste no regresso do refugiado ao seu Estado de origem, quando findados os motivos que o obrigaram a fugir (JUBILUT, 2007).

Ainda na esfera dos aspectos de proteção internacional, o ACNUR busca evitar que interpretações restritivas ou aplicações inadequadas causem prejuízo ao próprio reconhecimento do estatuto de refugiado. Para tanto, apresentou uma estratégia com o fim de atualização das regras do Direito Internacional dos Refugiados, de modo que ele seja mais adaptado à realidade internacional atual (JUBILUT, 2007). Tal estratégia é denominada *Convention Plus*.

(...) *Convention Plus*, (...) vem a ser “um esforço internacional iniciado e coordenado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)” e que tem como objetivo “melhorar mundialmente a proteção aos refugiados e facilitar resoluções dos problemas dos refugiados por meio de acordos especiais multilaterais”.

A *Convention Plus* foca em três prioridades: “uso estratégico do reassentamento como uma ferramenta de proteção”; “ênfase mais efetiva no auxílio ao desenvolvimento” e “clarificação das responsabilidades dos Estados em casos de movimento irregular secundário”, que vem a ser a mudança irregular de um refugiado do Estado que o acolheu para outro (JUBILUT, 2007, p. 162).

Acredita-se que as estratégias adotadas pela *Convention Plus* sejam relevantes para a construção de uma proteção efetiva do Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2007).

No tocante à ampliação do mandato do ACNUR, ademais da já existente quanto aos deslocados internos, conforme já disposto, existem iniciativas relacionadas à expansão do conceito jurídico de *refugiado* de modo a abarcar os denominados “refugiados ambientais”.

O primeiro conceito que se formou com relação às migrações ambientais foi cunhado por Lester Brown (1976) do *World Watch Institute*, que nomeou por “refugiados ecológicos”. Porém, a primeira definição foi dada por El-Hinnawi (1985), definindo ser “aquelas pessoas que foram forçadas a deixar suas casas, temporária ou permanentemente, por causa de uma evidente alteração ambiental (natural e/ou desencadeada por atividade humana) que comprometeu suas existências e/ou afetou seriamente a qualidade de suas vidas” (BIERMANN; BOAS, 2010, p. 62 apud DUTRA, 2016, p. 131).

Com o decorrer do tempo, a frequência dos desastres ambientais teve um aumento

expressivo, que trouxe influências diretas na vida de um número crescente de pessoas. Como resultante de tais eventos naturais, tem-se a previsão de um aumento no número de migrações humanas, considerando que o número de desastres registrados no mundo em 20 anos praticamente dobrou. Em 2007, foram mais de 400 que afligiram cerca de 234 milhões de pessoas, com aproximadamente 16 mil mortes e obrigando a mobilidade territorial de milhões de pessoas. Cita-se ainda que no período de 1979 e 2008, 718 milhões de pessoas foram atingidas por tempestades e cerca de 1,6 bilhão foram assoladas por secas (DUTRA, 2016, p. 135). Ademais, segundo estimativa do ACNUR, 250 milhões de pessoas serão levadas a se deslocar no curso deste século, em razão da evolução do clima, das condições meteorológicas extremas, da diminuição das reservas de água e da degradação das terras agrícolas, eventos esses que, ainda conforme o Alto Comissariado, são resultantes do aquecimento global, motivando deslocamentos internos nos Estados e entre os mais diversos países (MIRRA, 2017).

Nesse sentido,

O ACNUR tem publicamente rechaçado a possibilidade de incluir os “refugiados ambientais” na proteção devida aos refugiados desde que o assunto emergiu, logo após a criação do órgão. Isso não significa que o ACNUR ignore a emergência cada vez maior de migrantes relacionados ao meio ambiente, mas sim que o órgão não possui mandato ou meios para protegê-los. O órgão tem elaborado estratégias para minimizar o impacto dos campos de refugiados no meio ambiente (o que também pode gerar necessidade de realocamento, diante da escassez de recursos naturais) e tem promovido uma série de estudos e palestras sobre a relação entre mudanças climáticas e deslocamento humano (CLARO, 2011, p. 256-257).

Ressalta Kälín, “as vítimas de desastres naturais ou com causas antropogênicas também podem sofrer, em razão do seu deslocamento, violações de direitos humanos como discriminação, violência sexual ou baseada em gênero ou serem destituídas dos seus direitos de propriedade” (KÄLIN, 2008 apud CLARO, 2011, p. 260). Por tal motivo é defende-se uma ampliação da proteção jurídica, a fim de que o respeito a direitos já consagrados em outros instrumentos normativos de direito internacional seja respeitado (CLARO, 2011).

Sob a ótica do direito internacional, a fim de se resolver o impasse dos deslocados ambientais, vislumbram-se duas estratégias possíveis (MIRRA, 2017): a primeira solução seria a própria ampliação do conceito nos tratados internacionais existentes além dos seus respectivos protocolos, tais como a Convenção de 1951 ou mesmo a Convenção-Quadro sobre as Mudanças Climáticas, também instituída pela ONU. Consiste, portanto, numa modificação legal, que acarretaria na inclusão da figura do refugiado ambiental dentre as hipóteses de

proteção.

Seguindo esta linha, merece destaque uma proposta do governo das Maldivas:

De forma pioneira, o Governo das Maldivas lançou à comunidade internacional, no ano de 2006, proposta para adoção de um novo Protocolo à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 com o escopo de reduzir e prevenir as perdas decorrentes de catástrofes causadas por perdas causadas por fatores naturais, antropogênicos ou da ação combinada entre ambos, que envolvem seres humanos, recursos ambientais e biodiversidade em suas múltiplas dimensões – ambiental, econômica, social, cultural (RAMOS, 2011, p. 113).

A segunda solução seria a elaboração de uma nova convenção internacional específica sobre o assunto. Nesta seara, tem-se como exemplo a Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente em África (Convenção de Kampala), de 2009, que adota uma proteção e assistência às pessoas deslocadas por motivos ambientais, ainda que tão somente no âmbito interno.

Na análise da segunda estratégia, existem projetos que vislumbram seu objetivo. Nesta esfera, encontra-se o Projeto de Convenção Internacional sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, que foi proposto por um grupo de juristas do direito ambiental e dos direitos humanos, ligados à Universidade de Limoges, na França. Tal instrumento teria alcance universal, com adoção de todos os países e não apenas num contexto regional específico, configurando a consagração de um estatuto voltado especificamente para os deslocados ambientais (MIRRA, 2017).

Ademais das iniciativas regionais já citadas, foi também estabelecido em 2015, na órbita internacional, uma “agenda para a proteção das pessoas deslocadas para além das fronteiras no contexto de catástrofes e mudanças climáticas”, sob os auspícios da iniciativa Nansen, sendo dirigida pela Suíça e pela Noruega. Tal iniciativa consistiu num processo de consulta mundial, contando com a participação de vários países (111 ao todo), tendo como ênfase o reforço de medidas preventivas a serem adotadas nos países de origem e ao planejamento da relocação das pessoas em situação de risco. Com a pluralidade de situações que originam os deslocamentos forçados transfronteiriços externos, o projeto defende a criação de soluções regionais (MIRRA, 2017).

Existe também a proposta de um grupo de pesquisadores australianos, liderado por David Hodgkinson, que propõe uma Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas (CCDP, na sigla em inglês) (CLARO, 2011, p. 2011). Tal projeto prevê uma aproximação do tema de “refugiados ambientais” com os diplomas internacionais ligados às

mudanças climáticas, reconhecendo que os efeitos da mudança e variabilidade climáticas vêm exercendo grande influência nas migrações internacionais (CLARO, 2011).

Assim, ante o expressivo campo de estudo do sistema global de proteção exposto e a breve abordagem acerca do ACNUR, como principal órgão de proteção dos refugiados de alcance mundial, parte-se para uma análise dos sistemas regionais de proteção no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados.

3.2 SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO

Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos apresentam vantagens se comparados ao sistema global, como destaca Chrisfof Heyns e Frans Viljoen:

Enquanto o sistema global de proteção dos direitos humanos geralmente sofre com a ausência de uma capacidade sancionatória que têm os sistemas nacionais, os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos apresentam vantagens comparativamente ao sistema da ONU: podem refletir com maior autenticidade as peculiaridades e os valores históricos de povos de uma determinada região, resultando em uma aceitação mais espontânea, e, devido à aproximação geográfica dos Estados envolvidos, os sistemas regionais têm a potencialidade de exercer fortes pressões em face de Estados vizinhos, em caso de violações. (...) Um efetivo sistema regional pode consequentemente complementar o sistema global em diversas formas (HEYNS; VILJOEN, 1999, p. 423 apud PIOVESAN, 2006, p. 51).

Atualmente, existem três sistemas regionais de proteção da pessoa humana, quais sejam o europeu, o interamericano e o africano. Conforme expõe Flávia Piovesan (2006), cada sistema apresenta um aparato jurídico próprio. O sistema europeu conta com a Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, a qual originariamente estabeleceu a Comissão e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Em novembro de 1998, entrou em vigor o Protocolo n. 11, que trouxe a fusão da Comissão com a Corte, com o propósito de realizar uma maior judicialização do sistema europeu, com uma Corte reformada e permanente.

O sistema interamericano tem a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 como principal instrumento; tal Convenção prevê a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, bem como a Corte Interamericana. Já o sistema africano tem como principal instrumento normativo a Carta Africana dos Direitos Humanos, a qual mediante um Protocolo que entrou em vigor em 2004, criou posteriormente a Corte Africana de Direitos Humanos.

Piovesan destaca ainda quanto à existência do incipiente sistema regional árabe, no

qual foi criado a Liga dos Estados Árabes, em 1945. Os Estados da Liga adotaram, em 1994, a Carta Árabe de Direitos Humanos, a qual reflete a islâmica lei da sharia e outras tradições religiosas. Existe também a proposta de criação de um sistema regional asiático, a qual conta com a adoção da Carta Asiática de Direitos Humanos, em 1997, realizada sob a forma de uma declaração feita por expressivas ONGs. O presente trabalho se atém numa breve análise dos sistemas europeu e interamericano em sua relação com o Direito Internacional dos Refugiados.

Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade (2003), no sistema europeu, em sua relação com o Direito Internacional dos Refugiados, “verifica-se hoje uma notória vinculação entre o princípio da não-devolução (o *non-refoulement*, elemento básico do Direito Internacional dos Refugiados) e o direito a não ser submetido a tortura ou a tratos ou penas humanos ou degradantes nos termos do artigo 3 da Convenção Europeia de Direitos Humanos” (p. 420).

Como exemplo de tal situação, tem-se o seguinte caso:

(...) no caso L.S. El-Makhour versus República Federal da Alemanha (1989), a demandante sustentou (...), que sua projetada deportação ao Líbano equivalia a “tratamento desumano” (ademais de violar seu direito de respeito a sua vida familiar sob o artigo 8 da Convenção) nos termos do artigo 3 da Convenção Europeia. A Comissão reiterou sua posição de que “a deportação ou extradição de uma pessoa pode, em certas circunstâncias excepcionais, envolver uma violação do artigo 3 quando houver forte razão para crer que a pessoa a ser deportada ou extraditada será submetida a tratamento proibido pelo país que a recebe”¹ (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 421).

No tocante ao sistema interamericano, “é particularmente significativa a prática da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no que se refere ao tema central em estudo” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 417). Os contatos da Comissão Interamericana com o ACNUR provêm de longa data. No princípio dos anos 1970, a Comissão decidiu transladar um caso relativo à Nicarágua (comunicação n. 1687, de 1970) ao Escritório Regional do ACNUR na América Latina; em 1974, um Relatório da Comissão sobre o Chile também conteve referência de contatos com o ACNUR (CANÇADO TRINDADE, 2003).

1 Petição n. 14312/88.

Ademais, Relatórios sobre o Haiti de 1993 e 1994 contiveram um capítulo sobre refugiados em cada um deles.

O primeiro (1993) abarcou tal problemática dentro do contexto mais amplo da “grave deterioração” da situação dos direitos humanos naquele país. Independentemente disso, agregou a Comissão, continuava vigente no Haiti a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e se impunham esforços constantes para o “estabelecimento de um regime democrático” em que se respeitem plenamente os direitos humanos. O segundo Relatório (1994) identificou como causas do deslocamento em massa de haitianos a precária situação econômica (exacerbada pela escassez provocada pelo embargo comercial) e a existência de um sistema político repressivo; assinalou, ademais, a necessidade de observância do “princípio da proibição de expulsão e devolução de pessoas” (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 418-419)

Foi especialmente no Relatório Anual de 1993 que a Comissão Interamericana desenvolveu um embasamento doutrinário referente aos refugiados, repatriados e deslocados (CANÇADO TRINDADE, 2003).

3.3 O DIREITO BRASILEIRO

O Brasil tem se comprometido com a normativa do Direito dos refugiados desde a década de 1950, haja vista que ratificou e recepcionou tanto a Convenção de 1951 quanto o Protocolo de 1967. Ademais, faz parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958 (JUBILUT, 2007).

Embora assim seja, durante duas décadas não houve manifestação de uma política voltada para os refugiados, quadro este que veio a se alterar somente no final da década de 1970. Em 1977, o ACNUR celebrou um acordo com o Brasil, a fim de se estabelecer um escritório *ad hoc* em seu território, especificamente no Rio de Janeiro, diante da ruptura da democracia na América Latina. Mesmo que tenha sido permitida a instalação do escritório, o Brasil não reconhecia o mandato do ACNUR, o que veio a ocorrer tão somente em 1982, com o reconhecimento deste como órgão de uma organização internacional (JUBILUT, 2007).

Durante esse período de atuação quase “clandestina”, o ACNUR contou com o apoio de órgãos de atuação interna ligados aos direitos humanos para a proteção aos refugiados. Entre esses parceiros pode-se destacar a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Comissão Pontifícia Justiça e Paz (comumente denominada Comissão Justiça e Paz) e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (JUBILUT, 2007, p. 172).

Em 1989 houve a transferência do escritório do ACNUR para Brasília, havendo a denúncia pelo Brasil da reserva geográfica estabelecida pela Convenção de 1951. Assim, em

1990 tais reservas foram levantadas. Em 1991, diante da redemocratização do Brasil, a Constituição Federal de 1988 e um crescente interesse pelos refugiados e pelos direitos humanos em geral, elaborou-se a Portaria Interministerial 394, a qual veio a ampliar os direitos dos refugiados, estabelecendo um procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo tanto o ACNUR (que analisa os casos individuais) quanto o governo brasileiro, o qual dá a decisão final (JUBILUT, 2007).

Em linhas gerais o procedimento para a concessão de refúgio ocorria da seguinte maneira: o ACNUR realizava uma entrevista com os solicitantes de refúgio e com base nela elaborava um parecer recomendando ou não a concessão de refúgio naquele caso. Esse parecer era encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, que se pronunciava a seu respeito e fazia sua remessa ao Ministério da Justiça, que proferia a decisão final. Tal decisão era publicada no Diário Oficial da União e era enviado um ofício do ACNUR para as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do qual a Polícia Federal emitia documentação para o refugiado (JUBILUT, 2007, p. 175).

Em 1992, o Brasil recebeu cerca de 1200 angolanos que fugiam da guerra civil em seu país. Com isso, o país passou a adotar uma postura mais flexível quanto aos refugiados, de modo que não se limitava à definição prevista na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. Com isso, iniciou-se a utilização da definição ampliada, adotando as diretrizes da Declaração de Cartagena (1984) e que veio a ser positivada na lei nacional sobre refugiados (JUBILUT, 2007).

Com isso, em 1997 foi aprovada a Lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado (Lei nº 9.474/1997), a qual é um dos pilares legais básicos de proteção ao Direito dos Refugiados no Brasil, sendo considerada um marco de referência para outros países, justamente por sua ampliação conceitual, sob influência da Declaração de Cartagena.

Isto posto, o texto final da referida lei conta com uma definição mais ampla que a prevista na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, mas não tão abrangente quanto o previsto na Declaração de Cartagena, acrescentando-se, portanto, o reconhecimento de refugiado o indivíduo que deixa seu país em busca de refúgio motivado por uma “grave e generalizada violação de direitos humanos” (JUBILUT, 2007).

A Lei nº 9.474, de 1997, foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 22 de julho de 1997 e publicada no Diário Oficial nº 139, de 23 de julho de 1997, data de sua vigência, na Seção I, páginas 15822-15824. Essa lei compreende 8 títulos, 17 capítulos, 3 seções e 49 artigos (BARRETO, 2010, p. 152).

Estão assim organizados os seus títulos: o primeiro trata dos aspectos

caracterizadores do refúgio, vale dizer, do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado; o segundo título trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o terceiro título trata do Conare; o quarto título trata do processo de refúgio, ou seja, do procedimento, da autorização da residência provisória, da instrução e do relatório, da decisão, da comunicação, do registro e do recurso; o quinto título abrange os efeitos do reconhecimento da condição de refugiado sobre a extradição e a expulsão; o sexto título trata da cessação e da perda da condição de refugiado; o sétimo título trata das soluções duráveis, como é o caso da repatriação, da integração local e do reassentamento; e, finalmente, o oitavo título apresenta as disposições finais (BARRETO, 2010, p. 152-153).

Um importante instrumento criado pela lei referida foi o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), que é o órgão responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados (ITAMARATY, 2017).

Com isso, após a aprovação da lei e do estabelecimento do CONARE, como encarregado da análise das solicitações de refúgio, o ACNUR, em 30 de dezembro de 1998, retirou a sua missão do Brasil em função de reformas internas e diminuição de pessoal e de escritórios e devido, também, ao número reduzido de refugiados no Brasil (JUBILUT, 2007, p. 176). Em 2004, o ACNUR retornou ao Brasil com um escritório que era subordinado ao de Buenos Aires, o que se manteve até 2005, quando passou a ser autônomo, contando com um representante oficial, coordenando programas de assistência, integração e proteção, ademais de recursos financeiros usados no atendimento aos refugiados no Brasil. Além disso, passou o ACNUR a coordenar os contatos e negociações com governo, bem como a participar das reuniões do CONARE, como membro efetivo, sem voto (JUBILUT, 2007).

Dentre as competências do CONARE, encontra-se a expedição de Resoluções Normativas, com o propósito de regulamentar questões práticas relativas aos refugiados (JUBILUT, 2007). Como exemplo nesse sentido, tem-se a Resolução Normativa 1, a qual estabelece o modelo para o Termo de Declaração a ser preenchido na solicitação inicial de refúgio.

Em análise da jurisprudência do CONARE, verifica-se que todos os casos por ele resolvidos materializam, em algum nível, importância determinante da perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante para a concessão do refúgio face à Lei 9.474/97 (LEÃO, 2010, p. 77). Nesta esfera, tem-se o seguinte exemplo:

(...) no caso CIAM² o fundado temor de perseguição está irrefutavelmente caracterizado. Neste, “a solicitante colombiana, que chegou legalmente ao Brasil como turista pelo Aeroporto Internacional de Guarulhos, afirmou ser nascida e residente em uma das zonas mais sensíveis no marco do conflito que assola a Colômbia. Esta zona é caracterizada, ademais, por ser uma crescente produtora de deslocados internos. Nela vivia com seu irmão e trabalhava no setor turístico. Em abril de 2005, seu irmão teria sido convidado a participar de um jogo de futebol juntamente com outros jovens do bairro, do qual o time vencedor receberia 200.000 pesos. Seu irmão não teria comparecido ao jogo, mas aqueles que ali estiveram foram todos mortos. Seu irmão, por conhecer aos assassinados, passou a receber ameaças de morte, tanto verbalmente como por meio de comunicados escritos. Estas ameaças provinham de guerrilheiros e de paramilitares. Por isso, apesar das ameaças serem direcionadas a seu irmão, a solicitante não se sentia mais segura e ambos, ela e seu irmão, se mudaram para Cali onde trocavam constantemente de residência. Por estas razões, temia que em caso de seu retorno à Colômbia algo de ruim lhe pudesse acontecer”. O Conare, ante a coerência das declarações críveis da solicitante e de posse de um conjunto de documentos comprovadores dos fatos narrados (tais como cartas enviadas pelas FARC-EP endereçadas ao seu irmão, documentos comprobatórios da sua denúncia à Procuradoria e outras instituições colombianas), que ilustravam a já conhecida faceta instável da situação objetiva do país de origem da solicitante, considerou estar caracterizado o seu fundado temor de perseguição e lhe reconheceu como refugiada à luz do artigo primeiro da Lei 9474/97 (LEÃO, 2010, p. 77).

Outro instrumento basilar em defesa dos refugiados é a própria Constituição Federal de 1988. O art. 1º da Carta Magna elenca os seus fundamentos, destacando-se a dignidade da pessoa humana, que é referência para toda a proteção dos direitos humanos no Brasil. O art. 3º que se encontra dentro do título dos princípios fundamentais, estabelece seus objetivos fundamentais, e, com isso, inova a prática constitucional brasileira, posto que ao deixar claro quais os objetivos que pretende atingir obriga a todos (Estado, sociedade civil e indivíduos) a se comprometer com a sua realização (JUBILUT, 2007, p. 180).

O art. 4º da Constituição Federal de 1988 traz ainda os princípios relativos às relações internacionais que, no presente caso, destaca-se a prevalência dos direitos humanos, prevista no inciso II, além da concessão de asilo político, previsto no inciso X (JUBILUT, 2007). Alicerça-se a defesa do direito dos refugiados também no importante art. 5º, caput da Carta Magna, conforme se observa:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Isto posto, evidencia-se o posicionamento da legislação brasileira no cenário internacional acerca do Direito Internacional dos Refugiados, bem como a aplicabilidade prática de tais instrumentos normativos.

4 A IMIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL

4.1 O HISTÓRICO HAITIANO

O Haiti localiza-se na região do Caribe, a leste de Cuba e a oeste da ilha de São Domingos ou Hispaniola, espaço que divide com a República Dominicana. Sua capital é Porto Príncipe, a qual conta com uma população de 10 milhões de habitantes, sendo que 95% são negros. Os idiomas oficiais do país são o francês e o crioulo, enquanto as religiões se dividem em católicos e protestantes, mesmo que metade da população pratique o vodu (MIRANDA; JUNQUEIRA, 2015).

É considerado o país mais pobre do hemisfério Ocidental (além de ser um dos países mais pobres do mundo, depois do continente africano) e um dos mais superlotados. A crítica situação social e econômica se evidencia no fato de que aproximadamente 80% dos haitianos vivem com menos de US\$2 por dia. Esta proporção sobe para 90% na zona rural. Alguns têm recorrido a medidas desesperadas, ou seja, comer “cookies” de barro de terra (misturam sal, açúcar e manteiga e deixam secar ao sol) para sobreviver (DUTRA, 2016, p. 174).

O país tem um histórico marcado por catástrofes naturais, ademais de problemas políticos e sociais. Um avassalador marco na história do Haiti se deu em 12 de janeiro de 2010, às 16h53 minutos, em sua capital Porto Príncipe e áreas vizinhas, que foram devastadas por um terremoto que atingiu 7,3 na escala Richter. Com a catástrofe, 80% da cidade foi destruída, gerando a morte de milhares de pessoas, ademais de atingir a infraestrutura econômica e habitacional. A tragédia foi agravada pelo quadro histórico enfrentado pelo país de pobreza, declínio ambiental e vulnerabilidade extrema (DUTRA, 2016).

Ademais, desde outubro de 2010 foi confirmada uma epidemia de cólera no Haiti. A doença não era documentada no país em décadas, então um dos motivos levantados foi o terremoto (MIRANDA; JUNQUEIRA, 2015, p. 58). A doença matou mais de 8.000 pessoas e seu impacto foi tão drástico, que o governo haitiano declarou a doença como um problema de segurança nacional. Além disso, em 2012, dois furacões, Isaac e Sandy atingiram duramente o

país, o que impactou de sobremaneira em sua produção agrícola, que é uma importante fonte de recurso econômico.

Em 2016, o furacão Matthew foi responsável por uma nova catástrofe, que veio a agravar o impacto sofrido pelo terremoto de 2010, visto que, mesmo após 7 anos, o país ainda não se recuperou da tragédia sofrida. A UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) estimou em 1,3 milhão – 10% da população total – o número de haitianos afetados pelo furacão. Deles, 500 mil são crianças (GAUCHAZH, 2016).

Resta claro, portanto, a dimensão afetada pelos desastres ambientais no Haiti, um país assolado pela pobreza extrema, ademais de problemas sociais e políticos, bem como condições precárias de saúde e saneamento básico.

A história do Haiti como um país independente é marcada por sucessivos e instáveis governos, por interferências externas – com a invasão dos Estados Unidos de 1915 a 1934, ademais das sucessivas missões das Nações Unidas ao país, que vieram a totalizar sete até os nossos dias atuais – e pela emigração como estratégia de sobrevivência, a qual iniciou-se no princípio do século XX. Importante ressaltar que, as referidas características são intrinsecamente relacionadas, uma vez que a instabilidade política e econômica do país gerava os fluxos migratórios que, por sua vez, “justificavam” as interferências externas mediante a tese de que as crises políticas haitianas “deixam de ser um assunto estritamente interno e se transformam em ameaça à paz e à segurança internacionais a partir do momento em que provocam ou ameaçam provocar um fluxo de *boat people*” (SEITENFUS, 2014, p. 108 apud MIRANDA; JUNQUEIRA, 2015, p. 112).

Assim, o país vive numa vulnerabilidade social constante, de modo que o governo não comporta estrutura e nem condições mínimas no auxílio de seus cidadãos, a fim de que se reergam após as crises ocorridas. Com isso, para Jane McAdam, a “migração por causa da crise” é melhor entendida como uma resposta a uma complexa combinação do social, da política, de fatores econômicos e ambientais que podem ser causados por um evento externo (DUTRA, 2016, p.182). Ademais, a dispersão que constitui a emigração haitiana se traduz em destinos inúmeros, consistindo num projeto familiar, em que os parentes que partem, dão suporte financeiro ao trânsito dos que permanecem no país (DUTRA, 2016).

Isto posto, denota-se que o Haiti tem um intenso fluxo migratório mundial. Nesse sentido, bem conclui Cristiane Feldmann Dutra:

Depois de Porto Príncipe, Nova York tem a segunda maior população haitiana de qualquer cidade. Durante décadas, a maioria dos emigrantes haitianos partiu para os Estados Unidos, agora o lar de mais de meio milhão de imigrantes haitianos documentados, que enviam mais de um bilhão de dólares em remessas para o seu país de origem a cada ano. Mas, desde o início dos anos 1980, o governo dos EUA tem se envolvido em uma política cada vez mais restritiva. A política de imigração do Brasil é comparativamente relaxada; seu mercado de trabalho é famoso por ser forte, e, pela primeira vez, os haitianos estão descendo, em número significativo, para o sul (DUTRA, 2016, p. 185-186).

4.2 A POSIÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO

Partindo a uma análise da imigração haitiana para o Brasil e, em conclusão ao já exposto, a migração haitiana não decorreu do terremoto de 2010, haja vista que, pela instabilidade política e social vivenciada, os haitianos sempre emigraram para outros países. Porém, pode-se afirmar que a catástrofe de sete anos atrás foi o “gatilho” para que os imigrantes chegassem ao território brasileiro (DUTRA, 2016).

Miranda e Junqueira (2015) apontam dois motivos para a escolha do Brasil como destino dos haitianos. Destaca-se em primeiro lugar a emergência da crise econômica global que afetou a América do Norte e a Europa a partir de 2008, o que gerou a impossibilidade dos fluxos migratórios tradicionais, diante de um fechamento rigoroso das fronteiras. Um segundo e importante ponto destacado é a liderança do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), bem como as ações dos militares brasileiros focadas no desenvolvimento de obras sociais, aprofundando uma “simpatia” iniciada em 2004, quando se deu a realização do “Jogo da Paz” entre a seleção brasileira de futebol e a seleção local.

Ademais, houve um despontamento do Brasil como potência econômica, configurando uma promessa de boa acolhida, o que veio a alimentar o imaginário dos haitianos como um “país de oportunidades”.

A Minustah contou com militares e civis de 20 países, funcionando sob a liderança do Brasil. Consistiu no maior envio de tropas brasileiras ao exterior e na ajuda internacional do Haiti (ZENI; FILIPPIM, 2014, p. 7). A Missão foi criada por Resolução do Conselho de Segurança da ONU, em fevereiro de 2004, a fim de restabelecer a segurança e a normalidade institucional do Haiti após sucessivos episódios de turbulência, culminando com a partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio (BRASIL, 2017).

Após 13 anos de atuação, a Minustah foi oficialmente encerrada em 15 de outubro de 2017 e será substituída pela MINUJUSTH (Missão das Nações Unidas de Apoio à Justiça no Haiti), a qual contará com um número reduzido de integrantes, tendo como objetivo o fortalecimento das instituições públicas e o Estado de Direito no país. Segundo Maurizio Giuliano, diretor do Centro de Informações das Nações Unidas no Rio de Janeiro, “a Minustah tinha foco militar, precisava assegurar a paz e foi concluída com sucesso. É bastante comum quando você termina um processo assim ter uma missão de consolidação. Agora se trata de acompanhamento para apoiar o povo haitiano para a consolidação democrática das instituições”, diante do foco da nova missão em apoiar o fortalecimento das instituições do país, do Executivo ao Judiciário (EBC, 2017).

Com o final da Missão, são levantados os balanços de mudança:

Na avaliação do almirante Ademir Sobrinho, chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, a Minustah cumpriu os objetivos de garantir condições de segurança para a reconstrução da ordem política e institucional no Haiti. “Nós chegamos a um país em uma situação caótica, e isso foi restabelecido. Hoje você tem uma polícia haitiana com 15 mil homens. Na última eleição praticamente só ela atuou. Sempre há um caso ou outro, mas foi mantido ambiente tranquilo para que pessoas pudessem votar”, destaca.(EBC, 2017).

Contudo, nem todas as avaliações são positivas, a Minustah conta com rejeições e críticas a exemplo das alegadas pela Rede Jubileu Sul (que envolve entidades como a Pastoral Social da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, a Auditoria Cidadã da Dívida Pública e a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras), a qual sustenta que a presença da Minustah “tem significado uma tremenda afronta à dignidade e à capacidade do povo haitiano, no exercício de sua soberania, no respeito aos seus direitos humanos e seu direito de tomar decisões sobre os bens naturais e públicos que garantem a sua sobrevivência e bem viver” (REDE JUBILEU SUL, 2017).

Tais afirmações se devem em parte por recentes casos de alegações de abusos sexuais realizados por capacetes azuis – denominação destinada às tropas multinacionais que servem nas Forças de Paz da ONU. O professor de Direito Penal da Universidade Federal Fluminense (UFF) Marcelo de Carvalho afirma que casos de exploração sexual de menores pelos capacetes azuis, muitas vezes em troca de comida, não são pontuais, tendo sido registrados com uma certa frequência em países como Burundi e Gabão. Embora o comando brasileiro das forças de paz no Haiti negue registros de casos de abuso sexual, a ONU diz ter registrado 150 denúncias contra soldados estrangeiros entre 2004 e 2016, incluindo brasileiros, nigerianos, uruguaios e paquistaneses. As denúncias envolvem ainda 134 soldados do Sri

Lanka que atuavam no país sob comando brasileiro. Eles são acusados de exploração sexual de nove crianças entre 2004 e 2007, o que levou o afastamento e a volta para casa de 114 deles (SPUTNIK, 2017).

Com a ocorrência do terremoto no Haiti, inicialmente, o fluxo migratório desse país para o Brasil não foi tão expressivo, ainda no ano de 2010. Em sua maioria, ingressavam no país pelo município de Tabatinga, na fronteira com o Peru, seguindo para Manaus (FERNANDES; FARIA, 2017). Com o decorrer do tempo, o fluxo de imigrantes haitianos para o Brasil foi se ampliando e, ao final de 2011, havia referências da presença de mais de 4.000 haitianos no país (COSTA, 2012; SILVA, 2013 apud FERNANDES; FARIA, 2017, p. 150). Esse número não parou de aumentar, chegando a mais de 20.000 em 2013, a aproximadamente 55.000 em 2014 e a 65.000 ao final de 2015. (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 150).

O percurso mais comum e mais usado no início do fluxo tinha Porto Príncipe como ponto de partida e era efetivado por via aérea, com escala na Cidade do Panamá, passando eventualmente por São Domingo, capital da República Dominicana. Da Cidade do Panamá alguns se dirigiam para Quito (Equador) e outros iam diretamente para Lima (Peru). De Quito ou Lima, por via terrestre ou fluvial, chegavam à fronteira do Brasil em diferentes pontos, sendo Tabatinga (AM), Assis Brasil (AC), Brasília (AC) ou Eitaciolândia (AC) os mais escolhidos.

A escolha da rota dependia das facilidades para promover o ingresso dos haitianos no país e obter a documentação necessária, bem como da possibilidade de obter algum apoio em território brasileiro, o que, ao longo do tempo, fez de Brasília o principal acesso (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 150).

Notava-se muito presente a ação dos denominados “coiotes”, conduzindo os imigrantes de modo clandestino, fazendo-os acreditar que o Brasil era um país com carência de mão-de-obra e empregabilidade imediata. Com tais promessas, os imigrantes se valiam de dispendiosas quantias, na maioria das vezes levantadas por meio de empréstimos, o que era, por muitas vezes, objeto de um plano familiar, com uma somatória de esforços que resultasse na chegada de um membro da família ao destino desejado, retribuindo com melhores condições de vida aos que haviam ficado ou até mesmo, com o propósito de financiar a vinda dos demais integrantes da família (FARIA, 2012 apud FERNANDES; FARIA, 2017).

Decorrido o trajeto até a fronteira brasileira, o desafio seguinte dos haitianos era regularização de sua situação migratória, visto que, com um visto de turista, e sem qualquer documento que viabilizasse a sua entrada no território brasileiro era através da solicitação de refúgio apresentada à autoridade migratória nas cidades fronteiriças. Com a abertura de tal processo, tinha-se a emissão um protocolo também denominado carteira provisória de

estrangeiro, a qual contava com uma validade de um ano, sendo prorrogável por igual período de modo sucessivo, até a decisão final do processo. A referida carteira possibilitava a concessão dos direitos constitucionalmente previstos, e também os dispostos nas convenções internacionais relacionadas ao refúgio, ademais dos direitos concedidos aos demais estrangeiros em situação regular no país, o que lhes possibilitava a emissão de documentos tais como a Carteira de Trabalho e Previdência Social e Cadastro de Pessoa Física (CPF) provisórios, até a realização da análise da solicitação de refúgio pelo CONARE (FERNANDES; FARIA, 2017).

Ocorre que, diante da grande demanda, e com o número reduzido de meios para processamento dos pedidos nas fronteiras, o processo poderia levar semanas ou até meses para se findar. Embora assim seja, a solicitação de refúgio veio a se tornar um procedimento padrão aos que chegavam pela fronteira, meio este que posteriormente também veio a ser utilizado por imigrantes de outras nacionalidades. Isso se deu pelo fato de a solicitação de refúgio ser um procedimento sem cobrança de taxas, enquanto a autorização de permanência temporária tem um custo, o qual pode se alterar a depender da condição de vulnerabilidade do solicitante (FERNANDES; FARIA, 2017).

Embora assim seja, os dados refletem que as solicitações de refúgio não vieram a concretizar uma solução ao problema suscitado, conforme a seguir se verifica:

De acordo com o relatório do Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2017), as solicitações de refúgio no Brasil cresceram 2.868% no período de 2010 a 2015, passando de 966 para 28.670 pedidos. Até 2010, haviam sido reconhecidos 3.904 refugiados no Brasil, número que chegou a 9.552 refugiados, de 82 nacionalidades, no final de 2016. Verifica-se, portanto, que a concessão de refúgio, embora tenha aumentado consideravelmente nesse período, não tem acompanhado proporcionalmente o número de solicitações (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 152).

Pode-se justificar tal situação com o fato de que desastres naturais tais como o terremoto de 2010 no Haiti não se enquadram nas hipóteses previstas para a concessão de refúgio na Convenção de 1951, bem como o Protocolo de 1967. Conforme já exposto, o Brasil trata a matéria consoante ao conceito ampliado de refugiado previsto na Convenção de Cartagena de 1984, de tal maneira que, segundo o art. 1º, da Lei nº 9.474/1997, será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, Art. 1, Lei n. 9.474, 1997).

Assim sendo, a legislação brasileira incorporou a significação trazida pela Declaração de Cartagena ao entender que também correspondem a refugiados aqueles que sofram “violação de direitos humanos”. Conforme já ressaltado, a “Lei do Refúgio” brasileira (Lei nº 9.474/97) também determinou a criação do CONARE, o qual é responsável pela análise e reconhecimento da situação de refúgio no país. Assim, ao recusar a solicitação de refúgio dos haitianos, por não se enquadrarem nos parâmetros estabelecidos legalmente, o CONARE, através da RN nº 18, entendia pela existência de uma situação humanitária pendente e encaminhou os processos para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) (FERNANDES; FARIA, 2017). A previsão referida encontra-se no art. 12 da Recomendação Normativa, como se verifica a seguir, *verbis*:

Art. 12. O plenário do CONARE poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg que o analise sempre que: I - vislumbrar a possibilidade da permanência do estrangeiro no País por razões humanitárias, nos termos da **Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg**; [...].

Parágrafo único. O processo de reconhecimento da condição de refugiado ficará suspenso no CONARE até que venha aos autos informação do CNIg acerca da recomendação, dando-se em seguida regular curso ao processo (CONARE, 2014). (g.n.)

A Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006 do CNIg trata expressamente dos casos em que os pedidos de concessão de refúgio não são passíveis de concessão, mas que têm uma permanência no país justificada por questões humanitárias:

O CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993,

RESOLVE:

Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias. Parágrafo único. A situação de estada no país dos estrangeiros, cujos pedidos sejam encaminhados pelo CONARE ao CNIg, será examinada ao amparo da Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos. (CNIg, 2006)

No ano de 2011, o CNIg recebeu um número crescente de solicitações recebidas. Com a ausência de amparo jurídico aos refugiados ambientais e com uma pressão de organizações da sociedade civil que presta auxílio aos imigrantes, o Conselho Nacional de Imigração

concedeu, pela primeira vez, a autorização de permanência em território nacional a um grupo de 199 haitianos com demanda rejeitada pelo CONARE. A solução buscada amparou-se na RN nº 27/1998. Como motivação para o deferimento concedido, o CNIg considerou uma medida premente, de caráter excepcional e individual (FERNANDES; FARIA, 2017).

Em janeiro de 2012, em busca de nova solução à situação enfrentada, o CNIg anunciou uma nova resolução de reflexos significativos, a RN nº 97/2012, a qual dispunha sobre a concessão de visto permanente a nacionais do Haiti, o denominado “visto humanitário” (FERNANDES; FARIA, 2017) e que conta com a seguinte redação em seus arts. 1º e 2º:

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 País. (CNIg, 2012)

Com tal medida, o governo brasileiro buscou reduzir a atuação dos “coiotes”, porém o problema não se resolveu, haja vista que o número de haitianos que chegava pela fronteira norte continuou crescendo e a emissão dos vistos pelo Consulado em Porto Príncipe não atendia a demanda apresentada. Logo observou-se que a situação na fronteira era a mesma existente antes da criação da RN nº 97/2012, visto que a ação estimulou a imigração e intensificaram a ação dos “coiotes” (FERNANDES; FARIA, 2017). Passaram a existir, portanto, dois meios para se chegar ao país, através do previsto pela RN nº 97/2012 e pela solicitação de refúgio.

Em 2013 o CNIg estabeleceu a RN nº 102/2013, que revogava os termos da RN nº 97/2012 no tocante à quantidade de vistos a serem concedidos por ano, que era previsto em 1.200. Com a nova resolução, foi retirada a restrição que estabelecia um número máximo de vistos a serem concedidos anualmente.

Ainda assim não houve uma melhora expressiva no atendimento, principalmente em Porto Príncipe, pois faltava estrutura de pessoal no Consulado para atender a essa demanda (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 156). Em 2015, o governo realizou ações com o propósito de ampliar a capacidade de emissão de visto do Consulado brasileiro em Porto Príncipe. As medidas possibilitaram ao Consulado haitiano atingir a marca de 500 vistos expedidos por semana, em que se incluem vistos permanentes e de reunião familiar (FERNANDES; FARIA, 2017).

Um importante diploma legal que versa sobre a concessão de vistos temporários em caso de acolhida humanitária e que recentemente entrou em vigor, é a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que traz expressivas mudanças se comparada à antiga por ela revogada (Lei nº 6.815/80 - “Estatuto do Estrangeiro”), a qual contava com um texto diretamente influenciado pelo contexto ditatorial vivenciado.

4.3 A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO DIREITO BRASILEIRO

A Lei nº 13.445/17 sinalizou um marco no âmbito da migração, conforme já referido. “Inspirada nas reformas pioneiras como a da Argentina, desenha uma política de Estado para as migrações que abandona o paradigma da segurança nacional e promove uma série de princípios de direitos humanos adequando-se à Constituição Federal de 1988, orientando-se pelo princípio da igualdade e não discriminação” (CONNECTAS, 2017).

Com o advento de tal diploma legal, o qual entrou em vigor em 21 de novembro de 2017, o visto humanitário antes concedido somente a haitianos e sírios – através da Resolução Normativa nº 97 do CNIg e da Resolução Normativa nº 17 do CONARE, respectivamente –, tem agora aplicação abrangente ao indivíduo de qualquer nacionalidade, 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*”. O art. 14 da referida lei, que versa sobre tal temática, tem a seguinte redação:

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

I - o visto temporário tenha como finalidade:

(...)

c) acolhida humanitária;

(...)

§ 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. (Lei nº 13.445/2017) (g.n.).

Nesta linha de abordagem, apesar da Lei nº 13.445/17 contar com um texto inovador, constituindo um importante avanço, o Decreto nº 9.199/2017, criado para sua regulamentação, no entendimento de Deisy de Freitas Lima Ventura (2017), professora do Instituto de Relações Internacionais da USP, é um grande retrocesso que antecede à época da ditadura militar (IHU, 2017).

O texto do referido decreto faz referência à expressão “migrante clandestino”, trazendo conotação pejorativa e que reforça o estigma de migrantes em situação irregular, e que não só é repudiada, mas há muito foi eliminada de todos os ordenamentos jurídicos (IHU, 2017). Ressalte-se que a nova Lei de Imigração deixa de usar a expressão “estrangeiros” empregada na lei anterior, reduzindo a discricionariedade do Estado brasileiro em relação à permanência de imigrantes no Brasil (IHU, 2017), de modo que seu decreto regulamentador traz um texto que lhe é contraditório.

Exemplo da inconformidade da sociedade civil para com o recente decreto se mostra pela assinatura de uma carta pública assinada pela ONG Conectas e outras quarenta e seis entidades e especialistas no tema questionando o decreto e a participação social no processo de regulamentação da nova Lei de Migração (CONNECTAS, 2017). O teor da carta conta com diversos pontos de preocupação alcançados pelo decreto, como a seguir se verifica:

Indicamos a seguir alguns pontos centrais de preocupação com relação à minuta do decreto da nova Lei de Migração:

- Apresenta sérias lacunas postergando, para “atos ministeriais futuros”, critérios e condições para acesso a direitos;
- Mantém possibilidades de arbitrariedades e discricionariedades ao não disciplinar e definir termos amplos previstos em lei, como “atos contrários aos princípios e objetivos constitucionais”;
- Mantém a confusão entre justiça criminal e migração quando condiciona o acesso ao direito de migrar à ausência de antecedentes penais e condenação penal, concretizando uma dupla penalização;
- Mantém a pessoa aguardando expulsão no Brasil sem a possibilidade de regularização migratória;
- A minuta contradiz a Lei, que garante a não criminalização de migrantes por sua condição migratória, e prevê a prisão de migrantes devido à sua condição

migratória;

- Inclui previsão de prisão para fins administrativos, prática vedada pela Constituição Federal;
- Dificulta ou restringe as possibilidades de reunião familiar;
- Reduz de 90 para 30 dias o prazo para que o migrante se apresente à Polícia Federal após publicação no D.O.U., em vista de regularizar documentos/residência permanente;
- Não estabelece parâmetros sobre as condições, prazos e requisitos para a emissão do visto humanitário, uma vez que se trata de um dos temas mais emblemáticos do novo conjunto normativo sobre Migrações no Brasil;
- Cria um sistema complexo e intrincado de tipologias de vistos e residências, atrelando o acesso a documentos às motivações, ocupações e condições limitadas e provisórias;
- Restringe a obtenção de visto de trabalho e não esclarece o que quer dizer com prioridade para "mão-de-obra estratégica", mantendo a lógica seletiva do Estatuto do Estrangeiro;
- Mantém a atual prática do uso do "protocolo" que restringe o acesso a direitos já garantidos;
- Ao detalhar apenas alguns motivos ("por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política") que determinam a "não devolução", reduz o conceito de refúgio, na medida em que essas não são as únicas razões que ameaçam a vida das pessoas;
- Dá poder a PF para disciplinar via portaria sobre matérias centrais (como deportação, expulsão e repatriação). A PF, no entanto, é um ente subordinado que aplica as normativas e não pode regulá-las ou ser discricionário na matéria. É aplicador da normativa e não formulador das regras;
- Não há prazos previstos para edições dos atos complementares, tampouco a previsão de participação social em suas elaborações (CONNECTAS, 2017).

Retomando a temática haitiana, a chegada dos imigrantes haitianos no Brasil levantou a questão sobre o cenário migratório no Brasil. Nesse sentido, foi construída uma imagem do imigrante por intermédio das vias midiáticas. Com isso, "tem-se um discurso midiático, que revela, por um lado, a imagem de que o governo brasileiro é paternalista com os imigrantes, acolhedor e, por outro, que é desumano por não acolher de forma humanitária os estrangeiros" (DUTRA, 2016, p. 193).

Nesta seara, Cristiane Feldmann Dutra defende que alguns telejornais não utilizaram de ética e igual consideração ao transmitirem informações sensacionalistas, errôneas e degradantes sobre os haitianos (2016, p. 191). De tal maneira, construiu-se a visão de que o haitiano é refugiado (sendo pobre, desqualificado profissionalmente, e carente de ajuda, uma vez que fugiu do terremoto e por isso deve ser acolhido). Por outro lado, um outro posicionamento entende que o imigrante haitiano é invasor (e que, por tal motivo, deve ser expulso do país, visto que gera prejuízo aos cofres públicos) (DUTRA, 2016).

A imagem do imigrante invasor e que reflete insegurança na sociedade tem influência no terrorismo globalizado, que se traduz na construção de um Estado de Direito Internacional, como destaca Flávia Piovesan:

Após os atentados de 11 de setembro, emerge o desafio de prosseguir no esforço de construção de um Estado de Direito Internacional, em uma arena que privilegia o Estado-Polícia no campo internacional, fundamentalmente guiado pelo lema da força e segurança internacional (PIOVESAN, 2006, p. 30).

Em complemento, Ventura e Lles defendem que:

No mundo desenvolvido, porém, cristalizam-se os mitos de que estrangeiros pobres ou são delinquentes, ou surrupiam o mercado de trabalho dos nativos, ambos desmentidos de modo recorrente por incontáveis estudos sem eco. A franca ascensão da percepção do imigrante como estrangeiro (no sentido de estranho ou adversário) foi agravada pela obsessão securitária que sucedeu aos atentados de 11 de setembro, numa evidente tendência de criminalização da imigração (VENTURA; LLES, 2010 apud DUTRA, 2016).

Ademais do preconceito, os haitianos enfrentam diversos outros obstáculos com a migração para o Brasil. Na atualidade do século XXI, o país vem recebendo fluxos pontuais de imigração internacional, e na existência de legislação adequada e de políticas públicas dela decorrentes provocam violações de direitos humanos desgastando o país (DUTRA, 2016, p. 218). Nesse sentido, destaca-se o fato de o Brasil ser um dos poucos países que não conta com um serviço de migrações, de modo que cabe à Polícia Federal a atribuição do processamento de grande parte dos pedidos de residência e refúgio, de caráter eminentemente administrativo (DUTRA, 2016).

Reflexo desse fato enfrenta o haitiano Alexandre Bladimy, que chegou ao Brasil na perspectiva de um emprego e a possibilidade de avançar nos estudos. “O governo está promovendo uma política externa para trazer mais haitianos para o Brasil, mas não tem nada de políticas públicas para os haitianos aqui”, conta ele, que afirma ter sido convidado para vir ao país, mesmo com um bom emprego no Haiti, e agora se prepara para voltar ao país de origem (BAZZO, 2016).

A busca por uma moradia também constitui um problema enfrentado pelos imigrantes, conforme se constata:

Outro problema enfrentado pelos haitianos é a moradia. Geralmente moram em uma residência alugada compartilhada com outros imigrantes, podendo esta ser uma casa ou apartamento, quartos em pensão, hotel ou casa de família; são as formas de moradia. Poucas são as moradias individuais, isto, porque o aluguel é alto, visto aos salários que recebem, e ainda muitas vezes necessitam de caução ou fiador, o que dificulta o acesso a uma moradia individual. Ainda soma-se a dificuldade de compreender o contrato de aluguel.

O impacto que a ruptura das raízes familiares e a inserção numa nova cultura tem provocado nos haitianos, expressa-se em isolamento, desânimo e saudade e em alguns casos a depressão (...) (DUTRA, 2016, p. 221).

Outro choque cultural que indicou uma barreira aos imigrantes do Haiti é o idioma, visto que na atualidade, os haitianos presentes no Brasil caracterizam-se como diglóticos,

por se comunicarem no interior do grupo apenas no crioulo haitiano, que é o idioma de 95% da população no Haiti; já o francês é a língua dos demais 5%, uma língua de elite, um status, um signo de poder econômico e social (mas compreendido pela maioria) (DUTRA, 2016, p. 224). Com isso, o processo de adaptação no país é lento, embora os imigrantes contem com o apoio de alguns grupos nesse sentido, a “tarefa de acolhida continua por conta da Igreja Católica, do grupo Ama Haiti, de pastores evangélicos e, ao final, também da Associação dos Haitianos. Pessoas e entidades muito ajudaram e não se pode deixar de nomear a Associação Allan Kardec. Porém, os principais protagonistas de acolhida foram os próprios haitianos (...)” (COSTA, 2012a, p. 91 apud DUTRA, 2016, p. 225).

No tocante ao aspecto do acesso ao mercado de trabalho, os haitianos vieram a ser a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal brasileiro. Segundo dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), o número de imigrantes no mercado de trabalho formal brasileiro cresceu 50,9%, entre os anos 2011 e 2013. No mesmo período, a população de haitianos cresceu aproximadamente 18 vezes (DUTRA, 2016). Quanto às profissões realizadas:

As ocupações laborais são as mais variadas: na construção civil, em indústrias de válvulas, de peças, de estruturas metálicas, de carrocerias de caminhão, de vidros, de metais e sanitários, em supermercados e hipermercados, em panificadoras, na criação de frangos e frigoríficos, em fábricas de insumos, em montadora de estandes para eventos, na logística e numa mineradora de ouro em Campo Largo/PR (DUTRA, 2016, p. 243).

Embora tenha sido crescente o ingresso dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro, eles também foram afetados pela crise financeira no Brasil, somado ao preconceito já mencionado, conforme se verifica no exemplo a seguir:

Bonny Jacquet, de 28 anos, chegou ao Brasil em 2010 após ter se formado em Letras no Haiti e não encontrar emprego em seu país. Ele conta que os primeiros seis meses após a viagem foram muito difíceis por não conhecer o Brasil. "Mas depois as coisas foram muito bem, eu comecei a dar aulas de francês, depois consegui um emprego na construção civil. Tudo ia muito bem", conta.

(...)

Ele também trabalhou como auxiliar de produção e operador de máquinas em indústrias. Em 2013, com uma boa situação financeira conseguiu pagar a viagem para os dois irmãos também virem ao Brasil. Mas há um ano e meio a situação mudou, ficou desempregado e perdeu as aulas porque seus alunos também foram afetados com crise econômica do País. "Eu estava progredindo, mas a crise me afetou muito. Estou desempregado há um ano e muito desanimado", diz.

(...)

Jacquet diz ter sofrido muito preconceito no Brasil, principalmente em entrevistas de emprego. "Muitas vezes sei que sou mais qualificado do que os brasileiros com

quem concorro, mas os empregadores dizem não ter vagas para estrangeiro", conta (UOL, 2016).

Observa-se, portanto, os inúmeros obstáculos enfrentados pelos haitianos no processo de integração à sociedade brasileira, com dificuldades que se mostram no aspecto social, econômico, laboral, etc.

5 CONCLUSÃO

1. As três vertentes de proteção da pessoa humana, embora versem sobre focos distintos, têm suas esferas de atuação intimamente interligadas, de modo que o exercício de uma, por muitas vezes, vincula-se à existência de outra. No âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, esta ligação se mostra muito evidente, haja vista que, para que um indivíduo venha a se tornar refugiado, necessariamente deve ter sofrido algum tipo de violação em seus direitos humanos. Numa análise normativa, isto também resta claro, visto que conforme demonstrado, inúmeros diplomas legais em defesa dos direitos humanos vislumbram em seu teor a proteção aos refugiados. Quanto ao Direito Internacional Humanitário, sua relação com o Direito Internacional dos Refugiados já se mostra numa ótica histórica, uma vez que na fase embrionária de criação da vertente em defesa aos refugiados, estes já recebiam proteção da Cruz Vermelha – o principal órgão da linha do Direito Humanitário –, que hoje exerce uma atuação complementar nesse sentido.

2. Diversos foram os órgãos que se destinaram à proteção dos refugiados em sua construção histórica, até a consolidação da agência vigente nesse sentido, o ACNUR, o qual ainda é passível de mudanças e melhorias para uma proteção efetiva a inúmeras pessoas que não se enquadram em seu alcance de atuação, destacando-se, nesse caso, os denominados “refugiados ambientais”.

3. Do mesmo modo, merece uma melhor análise os principais instrumentos normativos em defesa dos refugiados, visto que tiveram uma construção diretamente influenciada pelo contexto histórico das grandes guerras mundiais, formando um conceito de “refugiado” à margem de grupos que também se encontram em extrema vulnerabilidade. Embora diplomas legais posteriores à Convenção de 1951 junto a seu Protocolo de 1967, preveem um *status* ampliado – a exemplo da Declaração de Cartagena de 1984 –, o que poderia abarcar novas hipóteses de concessão de refúgio, esbarram em interpretações diversas.

4. Nas palavras de Susana Borràs Pentinat, o reconhecimento jurídico da categoria dos refugiados ambientais é um problema jurídico e econômico (PENTINAT, 2006). “Jurídico pela dificuldade em se isolar as causas ambientais de outras causas conexas (políticas, econômicas) que possam provocar os deslocamentos de população e que, portanto, colocam em dúvida a necessidade de ampliar o estatuto do refugiado; e econômico, porque ser

ecologicamente responsável não é 'rentável'" (tradução nossa)³ (PENTINAT, 2006, p. 21). Nesse sentido, verifica-se a resistência de muitos governos e empresas em se adequar à prevenção de acidentes industriais ou em medidas para reduzir a vulnerabilidade das zonas.

5. Faz-se necessário observar, ainda, que uma nova legislação específica sobre o tema ou uma ampliação da existente são um primeiro passo para a mudança, visto que uma mera positivação e reprodução de um discurso garantidor de direitos humanos não são condizentes a reverter o fluxo migratório (VEGA, 2016). Portanto, “é uma utopia jurídica: crer que as leis servem para frear um fenômeno massivo; utopia que se manterá enquanto o mundo não seja visto como um espaço de vida que a humanidade compartilha” (tradução nossa)⁴ (VEGA, 2016, p. 227).

6. Na atual e sem precedentes crise migratória enfrentada pelo planeta, uma relação harmônica entre os sistemas de proteção dos direitos humanos é imprescindível. Ressalta-se a já referida inter-relação da esfera do Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados de modo operacional. Aspecto relevante dessa ligação é a dimensão preventiva de proteção internacional da pessoa humana, que se mostra característica na vertente de proteção aos refugiados e também de modo marcado na compilação de diversos diplomas legais de direitos humanos.

7. O Brasil conta com uma Lei de Refúgio que é referência no cenário mundial, diante da influência da Declaração de Cartagena, com sua definição ampliada de “refugiado”. Uma importante inovação da referida lei foi a criação do CONARE, o qual tem a função de analisar os pedidos de refúgio e declarar o reconhecimento. Ademais, a Constituição Federal de 1988 também trata de modo mais principiológico da defesa dos direitos dos refugiados.

8. No contexto do Haiti, este conta com um histórico marcado por muitas catástrofes ambientais, que só agravam os problemas um país que é um dos mais pobres do planeta. Além disso, a situação política e social do país, bem como situações precárias de saúde e saneamento básico contribuem para um estado de extrema vulnerabilidade. Com isso, muitos haitianos abandonam seu país de origem em busca de melhores oportunidades em outras partes do mundo. Ou seja, as migrações já eram intensas antes do terremoto de 2010 que assolou o país.

3 “Jurídico, porque resulta difícil isolar las causas ambientales de otras causas conexas (políticas, económicas...) que pueden provocar los desplazamientos de población y que por lo tanto, ponen en duda la necesidad de ampliar el estatuto de refugiado; y económico, porque ser ecológicamente responsable no es “rentable”.

4 “(...) es una utopía jurídica: creer que las leyes sirven para frenar un fenómeno masivo; utopía que se mantendrá mientras el mundo no sea visto como un espacio de vida que comparte la humanidad”

9. Conforme já mencionado, as migrações haitianas para o Brasil tiveram o terremoto como “gatilho”. Um fator que muito contribuiu para a escolha do país como destino foi a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), a qual centrou-se no desenvolvimento de obras sociais no Haiti, alimentando nos haitianos uma “simpatia” pelo povo brasileiro. Ocorre que, embora muito se avalie com um resultado positivo os treze anos de atuação (2004 – 2017) da Missão, esta também é objeto de críticas, haja vista que a própria ONU reconheceu o registro de 150 denúncias de casos de abusos sexual realizados durante a Missão pelos denominados “capacetes azuis”, que são as tropas multinacionais que servem nas Forças de Paz da ONU.

10. Com o crescente fluxo migratório haitiano para o Brasil, o governo brasileiro buscou a adoção de medidas, materializadas através de Resoluções Normativas para amenizar a situação criada, tendo como importante marco o denominado “visto humanitário”. As soluções buscadas refletiram um despreparo do Estado para lidar com migrações por motivos diversos, visto que por falta de planejamento, algumas medidas que aparentemente pareciam ser efetivas, ao final em nada resultaram. Percebe-se ainda que, no caso em apreço, com incontáveis solicitações de concessão de refúgio e diante da ausência de hipóteses que caracterizassem o reconhecimento de tais requerimentos, as resoluções que contornavam as limitações legais e forneciam vistos por questões humanitárias dispendiam procedimentos lentos e pendentes de adaptações até se chegar a uma possível solução. Logo, talvez a ampliação do conceito de “refugiado” poderia sinalizar uma solução, embora, na prática, isso não possa ser dito, visto que os procedimentos para a concessão de refúgio no país são lentos, de modo que uma eventual ampliação poderia demandar ainda mais tempo. Assim, de imediato, a solução trazida pela Lei de Migração, quanto à fixação do visto humanitário de modo abrangente, é uma medida relevante, uma vez que considera as particularidades de indivíduos que, embora não se enquadrem no *status* de refugiado, também carecem de auxílio por questões humanitárias.

11. Ademais, os obstáculos enfrentados pelos haitianos na chegada ao Brasil, especialmente no tocante ao preconceito e a estigmatização de “migrante invasor” refletem uma realidade global em que cercas e muros são construídos e ofensas são propagadas até caírem no grande risco da normalidade. Nesse sentido, bem destaca Zigmunt Bauman (2017) que “infelizmente, o destino dos choques é transformar-se na rotina tediosa da normalidade – e o dos pânico é desgastar-se e desaparecer da vista e das consciências, envoltos no véu do esquecimento” (p. 08). Isto posto, vislumbra-se que a única

solução encontrada, antes da adoção de qualquer dispositivo legal ou alteração legislativa é a difusão irrestrita dos princípios da empatia e da solidariedade.

6 REFERÊNCIAS

ACNUR. **Colóquio sobre a proteção internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá e Declaração de Cartagena sobre Refugiados**. 1984.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951.

ANDRADE, José Henrique Fischel. **O Direito Internacional dos Refugiados em perspectiva histórica**. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. – São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1999. – (Biblioteca Edusp de Direito; 6)

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta** / Zygmunt Bauman; tradução Carlos Alberto Medeiros. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BAZZO, Gabriela. **Haitianos enfrentam preconceitos e abusos no Brasil**, Exame, 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/haitianos-enfrentam-preconceito-e-abusos-no-brasil/> Acesso em: 24 nov 2017.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. **Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees**. *Global Enviromental Politics*, v. 10, n. 1. The MIT Press, February, 2010, p. 60-88 (Article). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227627225_Preparing_for_a_Warmer_World_Towards_a_Global_Governance_System_to_Protect_Climate_Refugees> Acesso em: 19 set 2017.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ministério da Defesa. **O Brasil na MINUSTAH (Haiti)**, 2017. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti> Acesso em 17 out 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº. 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

BRASIL. **Lei nº. 13.445**, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard E RUIZ, Jaime de Santiago. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**. San José da Costa Rica: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados, 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos Humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, volume I, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997 (1ª. ed.), 2003 (2ª. ed.).

CHEREM, Mônica Teresa. **Direito Internacional Humanitário: Disposições aplicadas através das ações do Comitê Internacional da Cruz Vermelha**. Florianópolis, 2002.

CONECTAS. **Carta pública questionando o decreto e a participação social no processo de regulamentação da nova Lei de Migração**, 2017. Disponível em: http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Carta%20P%C3%BAblica_Reuni%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20de%20Migra%C3%A7%C3%A3o_sp_15-11-17.pdf Acesso em: 27 Nov 2017.

CONECTAS. **Lei desvirtuada**, 2017. Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/49540-lei-desvirtuada> Acesso em: 27 Nov 2017.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **O aporte jurídico dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”**. In: CARVALHO RAMOS, Gilberto André; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs.). 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro – São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011.

CONARE. **Resolução Normativa n.12**, de 29 de abril de 2005. Dispõe sobre a autorização para viagem de refugiado ao exterior, a emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro refugiado, quando necessário, bem como o processo de perda da condição de refugiado em razão de sua saída de forma desautorizada.

COSTA, Pe. G. A. **Haitianos em Manaus: dois anos de imigração – e agora! Travessia** – Revista do Migrante, ano XXV, n. 70, p. 91-97, 2012.

CNIg. **Resolução Normativa n. 97**, de 12 de janeiro de 2012.

CNIg. **Resolução Recomendada nº 08**, de 19 de dezembro de 2006.

DUTRA, Cristiane Feldmann. **Além do Haiti: uma análise da imigração haitiana para o Brasil** / Cristiane Feldmann Dutra ; prefácio: Ricardo Libel Waldman ; apresentação: Thomaz Francisco Silveira de Araujo Santos. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2016, 308p.

EBC. Agência Brasil. **ONU encerra missão no Haiti comandada pelo Brasil**, 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/onu-encerra-missao-no-haiti-comandada-pelo-brasil> Acesso em 17 out 2017.

FERNANDES, Durval; FARIA, Andressa Virgínia. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos**. In: R. Bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v34, n.1, p.145-161, jan/abr. 2017

GAUCHAZH. **Furacão Matthew continua atingindo o sudeste dos EUA**, 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/10/furacao-matthew-continua-atingindo-o-sudeste-dos-eua-7724160.html> Acesso em 03 Out 2017.

HEYNS, Christof; VILJOEN, Frans. **An overview of human rights protection in Africa**. South African Journal on Human Rights, v. 11, part 3, 1999.

IHU. **"Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe", diz especialista**, 2017. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/574014-regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista> Acesso em: 24 nov 2017.

ITAMARATY. **Refugiados e Conare**, 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare> Acesso em: 25 nov 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro** / Liliana Lyra Jubilut. - São Paulo : Método, 2007. 240p. : Apêndice.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência**. In: CARVALHO RAMOS, Gilberto André; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs.). 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro – São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011.

KÄLIN, Walter. **Guiding Principles on Internal Displacement – annotations**. 2nd Ed. Studies in Transnational Legal Policy n. 38. Washington, D.C.: The American Society of International Law/Brookings Institution, 2008.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LUÑO, Perez. **Los Derechos Fundamentales**, 6. e d., Madrid: Tecnos, 1995.

MIRANDA, Suélen Cristina; JUNQUEIRA, Mário Jorge da Silveira. **Haitianos no Brasil: compreendendo o movimento migratório a partir da cidade de Cajamar/SP**, p. 108-125. In: Ponto e Vírgula – PUC SP – No. 18 – Segundo Semestre de 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/29800> Acesso em: 28 Nov 2017.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. 2017. **A questão dos "refugiados" climáticos e ambientais no Direito Ambiental**. Conjur. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-abr-22/ambiente-juridico-questao-refugiados-climaticos-ambientais-direito-ambiental>. Acesso em 26 Set 2017.

OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach. **A Teoria Geracional dos Direitos do Homem**. Theoria – Revista Eletrônica de Filosofia, 2010. Disponível em: http://www.theoria.com.br/edicao0310/a_teorias_geracional_dos_direitos_do_homem.pdf Acesso em: 28 Nov 2017.

OLIVEIRA, Samuel Antônio Merbach de. **Norberto Bobbio: teoria política e direitos humanos**. Rev. Filos., v. 19, n. 25, p. 361-372, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/rf?dd1=1795&dd99=view&dd98=pb> Acesso em: 28 Nov 2017.

OUA. **Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos**. 1969.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”** / Luciana Diniz Durães Pereira. 2009. 171f. Dissertação (Mestrado) – Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PereiraLD_1.pdf Acesso em: 25 nov 2017.

PENTINAT, Susana Borràs. **Refugiados ambientales: El nuevo desafío del Derecho Internacional del Medio Ambiente**. Revista de Derecho, vol. 19, n. 2, diciembre 2006, p. 85-108. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v19n2/art04.pdf> Acesso em: 28 Nov 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional : um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano** / Flávia Piovesan. – São Paulo : Saraiva, 2006.

_____. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. **Temas de direitos humanos** / Flávia Piovesan. – 5. ed. – São Paulo : Saraiva, 2012.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito ambiental**, 2011. 150f. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-10082012-162021/pt-br.php> Acesso em: 21 Out 2017.

REDE JUBILEU SUL. **Fora Minustah – Semana de Solidariedade com o Haiti convoca para petição em favor da soberania do país**, 2017. Disponível em: <http://www.jubileusul.org.br/nota/4250> Acesso em 17 out 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional** / Ingo Wolfgang Sarlet. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre : Livraria do Advogado Editora, 2012.

SEITENFUS, Ricardo (2014). **Haiti: dilemas e fracassos internacionais**. Ijuí: Ed. Unijuí.

SILVA, S. A. **Brazil, a new eldorado for immigrants? The case of haitians and the Brazilian immigration policy**. Urbanities, v. 3, n. 2, p. 3-18, Novembre 2013.

SPUTNIK BRASIL. **A quem cabe punir os abusos sexuais cometidos pelos capacetes azuis da ONU?**, 2017. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/mundo/201704188187052-missao-paz-seguranca-ajuda-internacional-mediacao-crimes/> Acesso em 17 out 2017.

SWINARSKI, Christopher. **Direito internacional humanitário como sistema de proteção internacional da pessoa humana: principais noções e institutos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SWINARSKI, Christopher. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996.

UOL. **Haitianos revelam obstáculo para integração no Brasil**, 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/11/09/haitianos-revelam-obstaculos-para-integracao-no-brasil.htm> Acesso em: 24 nov 2017.

VEGA, Luisa Gabriela Morales. **Las migraciones, al amparo del régimen internacional de los Derechos Humanos**. Utopías concurrentes. Colombia Internacional, n. 88, pp. 213-229, septiembre-diciembre 2016. Disponível em: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/64902> Acesso em: 28 Nov 2017.

VENTURA, Deisy; LLES, Paulo. **Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração?** Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo. 01 Ago 2010. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/estatuto-do-estrangeiro-ou-lei-de-imigracao/> Acesso em: 28 Nov 2017.

ZENI, Kaline; FILIPPIM, Eliane Salete. **Migração haitiana para o Brasil: acolhimento e políticas públicas**. In: Rev. Pretexto, v. 15, n. 2, p. 11-27, abr/jun, 2014. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/pretexto/article/view/1534> Acesso em: 28 Nov 2017.