

IMIGRAÇÃO HAITIANA E O BRASIL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A NEGATIVA DE CARACTERIZAÇÃO DO REFÚGIO

César Augusto S. da Silva¹

Marcos Caio Lopes Moro²

RESUMO: Em meados de 2010 o Haiti foi atingido por um terremoto que agravou os problemas sociais, políticos e econômicos daquele país, desencadeando um processo de migração em massa com destino, dentre outros lugares, ao Brasil. Face a um grande volume de pedidos de refúgio, foi criado o visto por razões humanitárias por meio da Resolução Normativa n.º 97 do Conselho Nacional de Imigração. Nesse contexto, “fecharam-se” as fronteiras, e os migrantes haitianos começaram a ser barrados, o que, em tese, seria uma evidente violação ao princípio do *non refoulement*. O Ministério Público Federal, ficando ciente da violação dos direitos humanos dos haitianos, propôs uma ação civil pública contra a União para assegurar, dentre outras coisas, que fosse reconhecido o direito de refúgio daqueles migrantes e para que fosse novamente liberada a sua entrada. O presente trabalho tem como propósito analisar a mencionada ação civil pública em seu mérito no referente ao direito de refúgio, que foi negado aos haitianos pelo juízo, e tecer algumas considerações sobre o caso.

Palavras-chave: Direito de Refúgio. Direitos Humanos. Haitianos. *Non refoulement*.

ABSTRACT: In 2010, Haiti was hit by an earthquake that not only aggravated the social, political and economic problems of the country, but also triggered a process of migration to many places, one of them, Brazil. When facing a large number of refugee requests from Haitians, Brazil decided to create a visa for humanitarian purposes. In this context, the borders were closed, and the Haitian migrants were required to have a visa in order to get into the country. The police was not letting them in, not even when they claimed to be refugees, which was an obvious violation to the principle of *non-refoulement*. Becoming aware of that fact, the Public Prosecutor’s Office decided to file a lawsuit against the government to ensure Haitians could be recognized as refugees, and be able to cross the borders again. Considering all the above, the aim of this paper is to analyse the refugee law and its principles through the mentioned lawsuit, and to clarify the reasons behind the decision given in the end of the case.

Keywords: Haitians. Human Rights. *Non-refoulement*. Refugees.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre o posicionamento brasileiro no referente à questão do direito de refúgio. Por meio de um estudo de caso, busca-se constatar se existe, por parte do Brasil, um respeito às normas mais atuais sobre o assunto.

Para que se possa alcançar este objetivo, inicialmente se faz necessário contextualizar o problema haitiano, que não teve início com o terremoto de 2010. Como será exposto,

¹ Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Coordenador da Especialização em Direitos Humanos e Cidadania da FADIR (UFGD). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Acadêmico do curso de direito da Universidade Federal da Grande Dourados

evidencia-se que a história do Haiti foi marcada, desde a independência, por conflitos sociais e políticos, que ao longo da história tiveram grande influência nos processos de migração.

Na sequência, a abordagem é feita de forma a destacar os principais acontecimentos que influenciaram na propositura de uma ação civil pública pelo Ministério Público Federal no estado do Acre, objeto de análise do presente estudo. A referida ação civil pública versa tanto sobre a proteção dos direitos dos haitianos quanto sobre o direito de refúgio.

Por meio do confronto das argumentações das partes envolvidas – Ministério Público Federal, União, Comitê Nacional para os Refugiados, Justiça Federal – juntamente com explicações doutrinárias, busca-se verificar a possibilidade de caracterização da situação de refugiados dos haitianos.

Ademais, com o surgimento do visto permanente por razões humanitárias, faz-se necessário diferenciar as proteções garantidas aos estrangeiros pelos diferentes institutos, razão pela qual essa problemática também será abordada.

Por fim, considerando que houve negativa na caracterização de refúgio para os haitianos, suscitaram-se os possíveis motivos por trás dessa decisão, demonstrando por meio da argumentação se foi a medida mais adequada para o caso ou não.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

O Haiti é um país localizado na ilha de São Domingos (também conhecida como Hispaniola), situada entre Cuba, Jamaica e Porto Rico, no mar do Caribe, e sua história é deveras conturbada, já que é marcada por conflitos políticos e sociais desde sua independência, que se deu por volta de 1804.

Entre os séculos XVI e XVII a França ocupou a região oeste da ilha de São Domingos e desenvolveu uma produção açucareira por meio de trabalho escravo, que veio a ser altamente produtiva e gerou grandes lucros à França. Apesar de, inicialmente, a ilha ser território espanhol, visto que descoberta por Cristóvão Colombo em 1492, em 1697, a Espanha cedeu a parte localizada a oeste da capital à França, por meio do tratado de Ryswick. (TÉLÉMAQUE, 2012, p. 8).

Após 130 anos de escravidão, em 1791, surgiu uma revolta liderada por ex-escravos, a saber, Toussaint Louverture, Jean Jacques Dessalines, Henri Cristophe, e posteriormente Alexandre Petión. Os conflitos perduraram por 12 anos, e após os insurgentes conseguirem repelir as tropas francesas que tentaram reprimir o movimento, foi proclamada a independência da República, sendo a parcela da ilha sob seu domínio batizada de Haiti (TÉLÉMAQUE, 2012, p. 8).

Jean Jacques Dessalines foi o primeiro a se instalar no poder, governando por meio de um regime autocrático inspirado em Napoleão, declarando-se imperador. Contudo, em 1806 foi assassinado por Henri Cristophe e Alexandre Petión, que vieram a disputar pelo poder, o que ocasionou a divisão do território, estabelecendo-se uma república na região sul, sob o comando de Petión, e um reino na região norte, sob o comando de Cristophe. Em 1820, a ilha foi novamente unificada pelo sucessor de Petión, porém, em 1843 houve nova divisão, sendo que desta vez deu-se origem à um país independente, a República Dominicana (TÉLÉMAQUE, 2012, p. 8).

O Haiti não conseguiu obter uma estabilidade política após sua independência. Em trabalho acadêmico sobre o assunto, verificou-se que:

Até 1915 o país havia se defrontado com 22 mudanças de governo. Crises recorrentes, em um país geograficamente tão próximo dos EUA, conformariam as justificativas para

intervenção e ocupação de natureza militar promovida pelo Governo americano, resultado da *big stick policy* e destinada a perdurar até 1934. Nos dezenove anos de ocupação norte-americana, o país experimentaria algum tipo de progresso, mas de modo algum a tranquilidade e a paz social que supostamente deveriam ter sido aportadas à sociedade haitiana (TÉLÉMAQUE, 2012, p. 9).

Com a saída das tropas norte-americanas em 1934, não se pode dizer que foi o fim da interferência externa nos problemas sociais, econômicos e políticos do Haiti. Os governos do pós-1934 recorreram à violência constantemente sob o pretexto da manutenção da ordem, o que fez com que houvesse necessidade de intervenção armada com apoio dos Estados Unidos com frequência.

Em 1957, inicia-se uma nova ditadura. François Duvalier é eleito democraticamente, contudo, após sete anos no poder, autodeclarou-se presidente vitalício, governando o Haiti até sua morte em 1971, ocasião em que foi sucedido por seu filho, Jean-Claude Duvalier, que deu continuidade a forma de governo de seu pai.

Durante o governo de François foi criada uma milícia para-policial, que serviu como instrumento de controle e repressão, o que garantiu a longa permanência dos Duvalier no poder.

Em 1986, Jean-Claude Duvalier é retirado do poder e obrigado a deixar o país. Não obstante fosse o fim da ditadura, persistiram-se os problemas sociais, econômicos e políticos: a produção de café e açúcar – principal fonte da economia haitiana – já não possuía mais condições de competitividade; após 1986, nenhum governo perdurou, sendo o país administrado por diversos governos provisórios, alguns decorrentes de golpe de estado.

Em 1990 foram realizadas eleições, sendo eleito para presidente Jean-Bertrand Aristide. Alguns meses após tomar posse, foi deposto por um golpe militar. Como consequência, um grande número de haitianos decidiu procurar melhores condições em outros países, conforme se extrai do que segue:

A deposição de Aristide motivaria um verdadeiro êxodo em direção ao Canadá e à costa da Flórida para onde expressivos contingentes de haitianos se dirigiram em precárias balsas. Segundo dados da Guarda Costeira norte-americana, no espaço de um ano, cerca de 42 mil haitianos entraram, desse modo, em solo americano, o que levou o Governo dos Estados Unidos a enviar, em outubro de 1994, um navio de guerra com a missão de conter a situação de violência nas ruas, principalmente em Port-au-Prince. Diante da notícia, a população haitiana ameaçou confrontar os invasores e o então presidente Bill Clinton suspendeu o desembarque e ordenou que as tropas retornassem à base militar de Guantánamo. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, no entanto, manteria o bloqueio naval ao país, medida que afetou o comércio e os interesses das elites econômicas, provocando o agravamento da crise social haitiana. A consequência mais direta foi impulsionar a emigração, vista como alternativa para a sobrevivência (TÉLÉMAQUE, 2012, p. 11).

Como se pode notar, a história do Haiti foi marcada por instabilidade e conflitos, desde antes de sua independência; sua economia só se enfraqueceu com as transições políticas; os direitos humanos foram violados em massa pelas repressões e ditaduras; intervenções militares de outros países quase sempre se fizeram necessárias para estabelecer a paz; e todos esses fatores influenciaram nas migrações haitianas, que vêm ocorrendo há anos, sendo mais acentuadas em determinados momentos históricos.

Nesse sentido:

Mas, até mesmo pela conturbada história política, em geral, a imigração haitiana foi e continua sendo impulsionada principalmente pela busca de se escapar das restrições econômicas do país. Como explica o antropólogo Maud Laethier apud Collectif Haiti de France (2012), é realmente difícil de ignorar o impacto dos riscos políticos sobre a migração haitiana, uma vez que as grandes ondas de migração aconteceram muitas vezes quando justamente se desenrolavam tais crises políticas. Dessa forma, a diáspora haitiana simboliza, sob o registro do trágico, o desejo nutrido por boa parte da população de abandonar o país prevalecendo o ceticismo quanto a qualquer possibilidade de participação efetiva em um projeto viável de reconstrução nacional (TÉLÉMAQUE, 2012, p. 21).

Um dos motivos mais recentes que desencadeou a migração maciça de haitianos foi o terremoto de 2010, que deixou em ruínas o já falido e decadente Haiti.

1.1 O TERREMOTO DE 2010 NA REPÚBLICA HAITIANA

No ano de 2010, em 12 de janeiro, a República do Haiti foi atingida por um grande terremoto que ocasionou a morte de centenas de milhares de pessoas, deixou 1.500.000 desabrigados, bem como um prejuízo bilionário. (DEARO, 2014)

Antes do terremoto, o país vinha enfrentando uma instabilidade política e econômica decorrente da renúncia de Jean-Bertrand Aristide. Ressalte-se que a situação estava tão problemática que foi necessária uma intervenção por parte da Organização das Nações Unidas (ONU), que se deu por meio da criação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – MINUSTAH, liderada pelo Brasil.

A MINUSTAH visa restabelecer a ordem no Haiti, e busca garantir o provimento de segurança e de um ambiente estável – com destaque para a política de desarmamento; dar apoio ao processo político e boa governança em preparação para futuras eleições; bem como monitorar e apresentar relatórios sobre direitos humanos. (TÉLÉMAQUE, 2012)

Segundo uma Análise de Segurança, até 2005,

[...] os ciclos de violência no Haiti não foram interrompidos. Ao contrário, diversas áreas no interior do país permaneceram sob controle de ex-militares e de grupos de segurança da ditadura que antecedeu Aristides, que agem como provedores de segurança. Ademais, muitos grupos partidários do ex-presidente e aliados a traficantes de drogas também continuam armados e atuantes. Atribui-se esta situação de insegurança à atuação da missão da ONU no país. (LAMAS, 2005).³

Diante deste contexto, a migração foi a alternativa encontrada por milhares de haitianos, e um dos principais destinos foi o Brasil. Os imigrantes começaram a chegar ao país em 2010, muitas vezes em situação de vulnerabilidade.

De acordo com matéria veiculada no jornal Em Discussão, a imigração se dava da seguinte forma,

Os haitianos são trazidos para o Brasil por uma máfia de facilitadores (os “coiotes”), que cobram caro por isso. Nessa rota, os imigrantes haitianos seguem de avião do Haiti até o

³ Complementarmente a autora ainda destaca que: A população percebe os membros da polícia nacional haitiana, segundo o relatório “Mantendo a Paz no Haiti?”, invariavelmente, como corruptos, parciais, no sentido de perseguirem membros do partido opositor (de Aristides), inefetivos e violadores de direitos humanos. De fato, muitos são os relatos de intimidação da população civil, prisões e detenções arbitrárias e uso de força letal injustificado e frequente, se não com a aprovação, pelo menos com a conivência do governo interino, que não parece estar contribuindo muito para criar um clima político favorável às eleições.

Equador, onde não precisam de visto, e atravessam de ônibus o Peru, por onde chegam ao Brasil. A viagem chega a levar três meses.

Ao chegarem na fronteira do Brasil, os haitianos não possuíam visto, razão pela qual acabavam solicitando refúgio (DISCUSSÃO, 2014). Consoante dispõe a Lei 9.474/1997, o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Ainda nos termos da Lei 9.474, de acordo com o artigo 21, ao receber a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal deverá emitir um protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se esteja no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo. Tal protocolo permite a expedição de carteira de trabalho provisória pelo Ministério do Trabalho.

Contudo, apesar da expressa previsão legal, constatou-se que a Polícia Federal estava impedindo que haitianos ingressassem em território brasileiro, mesmo quando eles invocavam a condição de refugiados, o que indica uma violação da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, seu Protocolo de 1966 (1967), bem como a Lei 9.474 de 1997.

Conforme será exposto na sequência, o ocorrido no estado do Acre demonstra de forma precisa e simbólica ao que ficaram sujeitos os Haitianos no Brasil, já que o referido estado era um dos principais pontos de entrada dos imigrantes.

2. ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA N.º 0000723-55.2012.4.01.3000

No estado do Acre, mais especificamente no município de Assis Brasil, estima-se que até o início do ano de 2012 aproximadamente 1.600 cidadãos haitianos tenham atravessado as fronteiras, e depois se deslocado para alguma das cidades vizinhas como Brasileia e Etipaciolândia.

O fluxo migratório se intensificou com o passar do tempo, e isso foi causando uma pressão demográfica nos municípios de Etipaciolândia/AC e Brasileia/AC. Os haitianos começaram a se alojar nessa região, e isso se deu em razão da demora excessiva dos órgãos e agentes públicos da União responsáveis em tomar providências administrativas cabíveis relativas ao registro e apreciação do pedido de refúgio.

2.1 O CONTEXTO DA PROPOSITURA DA AÇÃO

O referido fato exposto acima foi constatado pelo Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Acre (PR-AC) em audiência pública que ocorreu nos dias 4 e 5 de maio de 2011, conduzida para instruir os autos do inquérito civil n. 1.10.00.000134/2011-90.

Na mesma ocasião, foi ainda constatado que

estrangeiros provenientes da República do Haiti, apesar de invocarem a condição de refugiados, estavam sendo impedidos pelo Ministério da Justiça, via seu Departamento de Polícia Federal, de ingressar em solo brasileiro, sob a alegação de que não possuíam o visto necessário

Aparentemente, portanto, havia uma violação à Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, seu Protocolo de 1967, bem como à Lei 9.474 de 1997.

A PR-AC, buscando solucionar o estado de calamidade social que estava se instaurando, bem como tutelar os Direitos Humanos dos estrangeiros, expediu as recomendações 7 e 8/2011-PRAC/PRDC/RGM, endereçadas à União, requerendo o cumprimento da legislação pertinente, já mencionada.

Em resposta, o Ministério da Justiça e o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), informaram ao Ministério Público Federal, em 1º de junho de 2011, que possuíam interesse em acolher as recomendações.

Contudo, do ponto de vista do MPF, não se verificou a implementação de nenhuma medida administrativa por parte do Governo Federal que fosse capaz de solucionar os problemas suscitados. Isto se deve em razão de que, em 25 de novembro de 2011, foi realizada diligência *in loco* onde os cidadãos haitianos estavam, e foi registrado em relatório, dentre diversos pontos, que:

a) até aquela data, haviam entrado no território nacional pelo Estado do Acre aproximadamente 1.300 haitianos;

b) os imigrantes fixavam-se por um extenso período de tempo no Município de Brasileia por haver uma demora na expedição de seus documentos, a saber, o CPF e a carteira de trabalho, sem mencionar a quantidade de atendimentos realizados pela polícia federal para processar os pedidos de refúgio, que não era satisfatória;

c) os haitianos estavam alojados em condições precárias, a água para consumo utilizada não era de boa qualidade, as instalações sanitárias não eram adequadas e o serviço de saúde disponibilizado não possuía estrutura para atender a crescente demanda;

Diante disso, o Ministério Público Federal expediu outra Recomendação à União,⁴ requerendo, dentre outras coisas, que fosse providenciado aos haitianos que se encontravam nos Municípios de Brasileia, Assis Brasil e Epitaciolândia, abrigo e alimentação adequada, água potável, vestuário e material de higiene pessoal, bem como assistência médica e demais serviços indispensáveis. Ocorre que, mesmo sendo devidamente notificada, a União deixou transcorrer em branco o prazo concedido sem apresentar qualquer manifestação. Quando da reiteração, o mesmo ocorreu.

No dia 12 de janeiro de 2012, foi publicada a Resolução Normativa n. 97, cuja edição se deu pelo Conselho Nacional de Imigração,⁵ que alterou a política de recebimento dos haitianos no Brasil, condicionando sua entrada à apresentação de visto. Para isso foi criado o visto permanente por razões humanitárias.

De acordo com o artigo 1º da referida Resolução Normativa,

“Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei 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. Considera-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes de agravamento de condições de vida da população

⁴ Recomendação n.º 20/2011 PRAC/PRDC/AHCL, expedida no final de 2011.

⁵ O Conselho Nacional de Imigração - CNIg, é um órgão colegiado, criado pela Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, vinculado ao Ministério do Trabalho, com organização e funcionamento definidos pelos Decretos n.º 840, de 22 de junho de 1993, e n.º 3.574, de 23 de agosto de 2000.

haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.”

Na sequência, o parágrafo único do artigo 2º limita a concessão de vistos por razões humanitárias a 1.200 por ano, ou 100 por mês, com a ressalva de que não há prejuízo das demais modalidades de vistos previstas na legislação pertinente.

Ainda nos termos da Ação Civil Pública em questão, foi noticiado entre os dias 18 e 20 de janeiro de 2012 que a Polícia Federal havia fechado a fronteira, impedindo o ingresso de mais de 100 imigrantes haitianos no país, que se viam obrigados a permanecer na cidade de Inãpari no Peru, cidade esta que não tinha recursos materiais e humanos suficientes para prestar auxílio àqueles cidadãos. Não fosse o bastante, os referidos imigrantes sequer possuíam condições materiais de ir para qualquer outro lugar.

Consoante se pode extrair da ACP sob análise,

“o grande problema retratado pelo Ministério Público Federal em seu inquérito civil era a falta de assistência humanitária aos refugiados haitianos pela União e a demora na expedição dos documentos legais. Com a alteração da política humanitária promovida pelo Governo Federal a partir de 2012, determinou-se um corte temporal que discrimina a população haitiana entre aqueles que conseguiram ingressar no território brasileiro até 12 de janeiro de 2012 e aqueles [que] não haviam, naquele momento, logrado o ingresso.”⁶

Diante disso, o Ministério Público Federal, com fundamento nos artigos 129, III e IX da Constituição Federal; artigo 6º, inciso VII, alíneas ‘a’ e ‘d’, da Lei Complementar n.º 75/1993; bem como no artigo 1º, inciso IV, da Lei 7.347/85,⁷ propôs a Ação Civil Pública (ACP), autuada sob o número 0000723-55.2012.4.01.3000, processada na Justiça Federal do estado do Acre.

E esse foi o contexto da propositura. Interessante destacar que esta ACP não tratou apenas do direito de refúgio, buscou também tutelar outros interesses dos haitianos. Contudo, como no presente trabalho o enfoque principal se dará na questão da não concessão de refúgio, os demais pontos serão mencionados de forma secundária, apenas a título informativo.

Para melhor entender o caso concreto, os argumentos utilizados pelo MPF serão confrontados com os utilizados pelo juízo, buscando, assim, sopesar e ver qual entendimento seria o mais adequado.

2.2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A tese sustentada pelo Ministério Público Federal para defender a condição de refugiados dos haitianos foi, em síntese, composta pela seguinte cadeia de argumentos:

a) A dignidade humana é fundamento da nossa Constituição Federal e de todos os direitos humanos, devendo ser reconhecida a qualquer pessoa, independentemente de sua condição, não podendo haver distinção quanto aos estrangeiros;

⁶ Verifica-se ainda que: Para os primeiros, o Estado brasileiro prometeu o auxílio humanitário (moradia provisória, comida, água e serviços básicos de saúde) e a legalização de suas permanências no Brasil e, para os demais, determinou-se um endurecimento de tratamento, com fiscalização das fronteiras para impedir o ingresso de novos haitianos, com ameaças de deportação e com a limitação da expedição de vistos para haitianos, até o limite anual de 1200 vistos”.

⁷ Lei da Ação Civil Pública. A legitimação do Ministério Público para ser um dos seus possíveis propositores tem como fundamento o artigo 5º desta Lei.

b) Dentre os princípios elencados na Constituição Federal que determinam como o Brasil deve reger-se nas suas relações internacionais, estão o da ‘prevalência dos direitos humanos’ e o da ‘cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Artigo 4º, incisos II e IX da Constituição Federal);

c) Considerando que a Declaração Universal dos Direitos Humanos determina que todos os seres humanos têm o mesmo valor e a mesma dignidade, “todos eles devem ter plenamente reconhecido um núcleo básico de idênticos direitos, os quais devem ser gozados independentemente da nacionalidade da pessoa” ou de onde ela se encontre;

d) Qualquer direito que seja considerado direito humano deve ser garantido pelo Estado tanto aos nacionais, quanto àqueles que estejam sujeitos a seu poder, mesmo que temporariamente;

e) A Carta Internacional de Direitos Humanos (CIDH) dispõe acerca de vários direitos fundamentais que são reconhecidos como *ius cogens*⁸ do sistema internacional, e essas normas são verdadeiros limites à soberania nacional, sendo que não cabe discricionariedade ao Estado para decidir se deve ou não respeitar tais direitos;

f) Dentre os direitos garantidos pela CIDH, tem-se: o direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal, o direito de acesso ao trabalho, o direito a moradia, alimentação e vestimentas adequadas, etc;

g) A proteção do refugiado deve se dar por sua condição de ser humano;

h) A convenção para proteção dos refugiados não buscou se limitar à “perseguição”,⁹ mas dar amparo aos seres humanos vitimados por uma violação de direitos humanos decorrente de uma “crise humanitária”.¹⁰ O contexto histórico da convenção vislumbrou apenas os casos de migrações decorrentes das perseguições, contudo, na atualidade, o que ocorre com mais frequência são as catástrofes socioambientais, que motivam a migração mais do que conflitos políticos¹¹;

i) A lei 9.474/97 (Estatuto dos Refugiados) foi abrangente ao prever em seu artigo 1º, inciso III, o reconhecimento da condição de refugiado em decorrência de “grave e generalizada violação de direitos humanos”, não se limitando apenas à proteção do perseguido político;

j) Considerando que a migração dos haitianos ocorre em razão da massiva violação de seus direitos mais básicos, e por não haver qualquer perspectiva de se conseguir ter uma vida digna no Haiti, não é razoável deixar de reconhecer a sua condição de refugiados;

k) A negativa de ingresso dos haitianos da forma noticiada vai contra o princípio do *non-refoulement*,¹² e incentiva a busca de meios ilegais para se conseguir entrar no país;

l) Negar amparo aos imigrantes haitianos que buscam a sobrevivência e o gozo de seus direitos humanos é conflitante com os nossos próprios princípios constitucionais.

⁸ Uma norma imperativa de direito internacional geral, que é aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral da mesma natureza. (SALA, 2014, p. 33)

⁹ Seja por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por opiniões políticas

¹⁰ Violação maciça de direito humano básico, daqueles já expostos.

¹¹ Contudo, deve-se observar que em ambos os casos existe a violação em massa de direitos humanos, não devendo haver uma interpretação restritiva da referida Convenção. Nos termos da ação civil pública, o instituto do refúgio “não está isolado no plano do Direito Internacional, mas deve ser compreendido como instrumento (garantia) de exercício pleno de direitos humanos”.

¹² É o princípio de que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar exposta à perseguição.

Frente a tal argumentação, o juízo, preocupado com a desobediência das autoridades brasileiras ao princípio do não-rechaço (*non refoulement*), concedeu parcialmente, em decisão liminar, o requerido pelo Ministério Público Federal em antecipação de tutela.¹³

Contudo, em sentença, entendeu-se que o Brasil não descumpra qualquer norma pública internacional, ou rechaça qualquer nacional haitiano sem antes lhe conceder o direito de se manifestar, razões pelas quais o processo foi julgado totalmente improcedente.

Na sequência, como proposto, será feita a discriminação dos argumentos utilizados pela Justiça Federal, para que se possa, ao final, se fazer o confronto de teses.

2.3 DA SENTENÇA DE MÉRITO

A sentença pode ser dividida em quatro partes principais: 1 Relatório; 2 Fundamentação: 2.1 Preliminares; 2.2 Mérito propriamente dito; 3 Dispositivo.¹⁴

O relatório é a parte da sentença que apresenta uma síntese de todo o processo, destacando os principais pontos e manifestações das partes. Já a fundamentação é a parte que indica os motivos pelos quais o juiz decidiu desta ou daquela forma. Por fim, dispositivo é a conclusão, parte na qual o juiz aplicará a lei ao caso concreto.

O foco desse tópico será a fundamentação utilizada no mérito propriamente dito.

O primeiro passo dado pelo juízo para analisar a questão foi qualificar em dois períodos a figura do refugiado (“qualificação por grupos” e “qualificação individual”):

a) **Da qualificação em grupos:** a fase inicial de seu conceito se deu com o caso dos refugiados russos, em meados de 1920. Naquela época, um grande contingente de cidadãos Russos migrou de seu país em busca de melhores condições de vida, visto que a Rússia havia recém passado pela Revolução Bolchevique. Surgiu, então, uma preocupação internacional em repatriar aqueles cidadãos,¹⁵ contudo, diante da impossibilidade, melhor solução seria aquela que colaborasse para garantir acesso à moradia e trabalho. Nesse sentido, foi feito o Ajuste de 1926 (Arrangement Relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees, Supplementing and Amending the Previous Arrangements Dated July 5, 1922, and May 31, 1924), que definiu como refugiados (russos) “toda pessoa de origem russa que não goze, ou que não mais goze da proteção do governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade”.

b) **Da qualificação individual:** Em um momento posterior, foi a vez dos judeus (após a edição das Leis de Nuremberg¹⁶). Para solucionar este problema foi feita a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha (1938), que passa a reconhecer refugiado como “o indivíduo que, sobre não gozar, de direito ou fato, da

¹³ Antes, instou a União a se manifestar que alegou: a) Preliminarmente: a impossibilidade jurídica do pedido, considerando que a concessão de refúgio é um ato político, e a inadequação da via eleita, sendo que o reconhecimento da condição de refugiado deve ser feita de forma individual; b) No mérito: que cabe a União legislar sobre emigração e imigração, que não existe previsão de concessão de refúgio à indivíduos que migram por conta de desastres naturais, bem como respeita os direitos humanos, visto que existe a previsão do visto por razões humanitárias, sem mencionar que já presta ajuda ao Haiti desde o terremoto em 2010. Com relação aos haitianos no território nacional, mencionou que prestou auxílio material com investimentos de mais de R\$1,3 milhão de reais.

¹⁴ Como se pode verificar, respeita os requisitos do artigo 458 do Código de Processo Civil.

¹⁵ Muitos se tornaram apátridas e não gozavam de proteção

¹⁶ Leis que permitiram e induziram os processos de perseguição aos judeus na sociedade alemã.

proteção do governo Alemão, não tenha partido de sua nação por razões de pura conveniência pessoal”.

De acordo com a sentença, a cláusula de exclusão (necessidade de comprovar a não-conveniência pessoal), “foi um dos aspectos mais importantes da Convenção de 1938, haja vista ter colaborado diretamente para a evolução do conceito jurídico internacional do termo ‘refugiado’”. (Acre. Justiça Federal. Sentença em Ação Civil Pública n. 0000723-55.2012.4.01.3000. Ministério Público Federal e União. Diário Eletrônico n. 114 de 17/06/2013).

Essa qualificação foi importante para entender que “a análise da impossibilidade da permanência ou retorno para o Estado de origem do nacional é que é central na análise do *status* de refugiado”, e que essa impossibilidade deve ser definida por fatores imputados ao próprio Estado. (Acre. Justiça Federal. Sentença em Ação Civil Pública n. 0000723-55.2012.4.01.3000. Ministério Público Federal e União. Diário Eletrônico n. 114 de 17/06/2013).

Nessa linha de pensamento, para que fosse possível haver a aplicação do inciso III do artigo 1º da Lei 9.474/97, o Estado deveria ser o único responsável pela “impossibilidade da permanência ou do retorno de seu nacional”.

Ademais, ainda sobre a aplicação do inciso III, o juízo concorda com o posicionamento de que:

“[...] para a materialização da ‘grave e generalizada violação de direitos humanos’ são requisitos: ‘1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos’”. (Acre. Justiça Federal. Sentença em Ação Civil Pública n. 0000723-55.2012.4.01.3000. Ministério Público Federal e União. Diário Eletrônico n. 114 de 17/06/2013).

De forma complementar, o CONARE, ao verificar os pedidos de refúgio, ainda requer seja demonstrado pelo solicitante de refúgio a existência de ameaça contra sua vida, segurança ou liberdade, desde que nos moldes do mencionado acima, desconsiderando os desastres naturais como fator de caracterização.¹⁷

Com um aparente rigor excessivo na interpretação, muitos pedidos de refúgio foram considerados infundados, razão pela qual o CONARE adotou a postura de analisar “*ex ante*, *in abstracto* e *erga omnes* [os] pedidos de refúgio dos nacionais haitianos, com base na Resolução Normativa n.º 13/2007” (Acre. Justiça Federal. Sentença em Ação Civil Pública n. 0000723-55.2012.4.01.3000. Ministério Público Federal e União. Diário Eletrônico n. 114 de 17/06/2013).

Tal postura foi considerada ilegal pelo juízo na decisão liminar, contudo, verificou-se posteriormente que foi medida tomada “dentro dos parâmetros para a solução da questão dos pedidos infundados e a necessidade de compatibilizar o tempo necessário para análise do pedido de refúgio com o tempo da vida”.

¹⁷ “A conclusão do CONARE é que a proteção de pessoas que não podem voltar a seu país de origem devido a catástrofes naturais deveria ser pensada no marco de outro cenário, para além da Convenção de 1951 e da Lei de refúgio brasileira” – página 6 da sentença.

Em um primeiro momento, a preocupação era a de respeitar o princípio do não-rechazo, e na sentença se constatou que não houve o descumprimento deste, até porque, segundo o artigo 1º da Resolução Normativa n.º 13/2007 do CONARE, o pedido de refúgio que eventualmente não atenda aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474, “poderá, a critério do CONARE, ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no País ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração”.

Constata-se que a sentença se pautou em dois pontos principais para julgar a demanda improcedente. O primeiro é o referente ao não preenchimento de todos os requisitos para a aplicação do inciso III do artigo 1º da Lei 9.474, e o segundo é a inexistência de “ação estatal no sentido de devolução ou impedimento de permanência do estrangeiro em território brasileiro” sem o devido processo legal.

Com relação ao segundo ponto, o juízo considerou adequada e correta a postura da União com base na Opinião Consultiva n.º 18 da Corte Interamericana de Direitos Humanos,¹⁸ no Caso 10675 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹⁹ e na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.²⁰

Portanto, nos termos da sentença, entendeu-se que a improcedência dos pedidos formulados pelo Ministério Público Federal deveria ser imposta, visto que o Brasil:

não descumpra qualquer norma pública internacional, já decidido pelo CONARE que os substituídos não são refugiados e não há rechazo pelo Estado brasileiro de qualquer nacional haitiano, sem que antes a ele seja concedido uma manifestação em obediência ao devido processo legal. (página 10)

Agora, neste momento, é importante verificar qual é o objeto principal de toda a discussão, razão pela qual será feita a análise da argumentação.

3. ANÁLISE DOS ARGUMENTOS

Inicialmente, quando do contexto da propositura da ação civil pública, existiam dois problemas relevantes que preocupavam o Ministério Público Federal, o primeiro seriam as condições precárias nas quais os imigrantes haitianos estavam se encontrando, supostamente em razão da inércia da União e da demora na liberação da documentação desses estrangeiros. O segundo seria a negativa de permitir que haitianos adentrassem o território brasileiro por não possuírem documentos, mesmo quando invocavam a condição de refugiados.

3.1 CONFRONTO ENTRE AS ARGUMENTAÇÕES

Com relação à prestação de auxílio por parte do Brasil, não houve inércia ou recusa. Com efeito, em janeiro de 2012, o Ministério da Saúde editou a Portaria 101,

¹⁸ Tal documento defende a igualdade de tratamento e a não discriminação dos seres humanos (seja por raça, gênero, cor, etc). Contudo, aceita que o Estado outorgue um tratamento diferenciado entre os migrantes legais e os ilegais, ou entre migrantes e nacionais, desde que esse tratamento seja razoável, objetivo, proporcional e não lesione os direitos humanos.

¹⁹ Caso que tratou do rechazo dos haitianos que migravam para os Estados Unidos em alto-mar, sem que lhes fosse concedida audiência com as autoridades responsáveis pela apreciação de pedido de refúgio, dando tratamento diferenciado daquele disponibilizado aos cubanos.

²⁰ Convenção que proíbe as medidas de expulsão coletiva e determina que cada caso seja analisado e decidido individualmente.

que repassou mais de um milhão de reais ao estado do Acre para auxiliar os haitianos. Não foi só, no mesmo mês o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também editou a Portaria n.º 8 em 30/01/2012, repassando recursos federais aos estados do Acre e Amazonas para que fossem executadas ações socioassistenciais. O juízo levou em consideração, além desses fatores, o fato de que o Brasil participa da MINUSTAH no Haiti para concluir que as obrigações humanitárias internacionais estavam sendo cumpridas.

Dessa forma, como até já se pôde constatar, o cerne da discussão e de toda a problemática do processo em tela se concentra na negativa de concessão de refúgio e na imposição de um limite nos vistos permanentes por razões humanitárias. Barrar a entrada de estrangeiros, proceder com uma atitude discriminatória em relação à uma determinada nacionalidade, bem como negar o direito de invocar um direito humano básico como o de refúgio, atenta contra vários princípios basilares de convenções internacionais e de nossa própria Constituição Federal.

No presente caso temos, de um lado, que todos os seres humanos devem ser tratados de forma igual e que a sua dignidade deve prevalecer acima de tudo. De outro, tem-se o Estado se baseando no princípio da legalidade e da soberania para justificar um rigor exacerbado na interpretação das leis e tratados.

Buscando tutelar os direitos dos estrangeiros que sofreram discriminação temporal²¹, o Ministério Público Federal adotou um posicionamento menos conservador e mais humanista ao procurar os seus argumentos nos fundamentos e nas raízes das convenções internacionais e da legislação referente ao direito de refúgio, defendendo, assim, a tese que este foi criado com o propósito único de proteger as pessoas das violações de direitos humanos, devendo o Estado se atentar a tal fato quando for aplicar a lei ao caso concreto.

Ao aplicar a lei, um dos pontos mais importantes que foi levado em consideração para negar o direito de refúgio, tanto por parte do CONARE quanto do juízo, foi o fato de que “causas que não podem ser imputadas ao Estado não podem ser aptas a ensejarem a proteção pelo refúgio” (Acre. Justiça Federal. Sentença em Ação Civil Pública n. 0000723-55.2012.4.01.3000. Ministério Público Federal e União. Diário Eletrônico n. 114 de 17/06/2013).

Sobre o assunto, algumas considerações devem ser feitas.

3.2 O DIREITO DE REFÚGIO E O VISTO POR RAZÕES HUMANITÁRIAS

O conceito de refúgio, como bem observado na sentença, passou por mudanças ao longo do tempo, e sua formulação sempre foi influenciada por crises humanitárias. Até o momento são quatro os principais marcos na evolução do conceito.

O primeiro marco é o referente ao período de 1920 a 1935, época em que “os refugiados eram definidos de forma praticamente convencional e casuística com base em um critério grupal, tomando principalmente o fato de ser membro de um determinado grupo de pessoas privadas da proteção de seu estado de origem” (CARNEIRO, 2012, p.14). Tal critério surgiu no contexto pós Primeira Guerra Mundial, e visava criar um instrumento de responsabilidade internacional para promover a proteção de minorias que se deslocavam forçadamente.

²¹ Daqueles pós-edição da Resolução Normativa n.º 97.

O segundo marco se deu no período de 1935 a 1939. “Neste período a ideia era proteger as pessoas, independente de qualquer definição de grupo, mas que de alguma forma tinham sido afetadas por um evento político ou social” (CARNEIRO, 2012, p.15). O contexto dessa abertura conceitual se deu com a ascensão do nazismo e as perseguições a grupos étnicos e políticos, e com essa alteração se permitiu que fossem protegidos todos que houvessem perdido a proteção de seu Estado.

O terceiro marco foi a Convenção da ONU de 1951, que universalizou o conceito e a proteção do refugiado, visto que o problema de refugiados se amplificou no período pós Segunda Guerra e com a Guerra Fria. De acordo com a Convenção, em seu artigo 1º, A, 2, refugiado é termo empregado a qualquer pessoa: “que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país (...)”.

O quarto e último marco foi a Declaração de Cartagena de 1984, que surgiu no contexto de conflitos internos de alguns países da América Central entre as décadas de 70 e 80, fator que contribuiu para o deslocamento de milhares de pessoas (CARNEIRO, 2012, p.18). Para esta Declaração, são refugiados:

“as pessoas que tenham fugido dos seus países porque 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.”

Como se pode notar, tal conceito é mais abrangente que o de 1951, e busca resguardar os direitos fundamentais mais básicos como a vida, a segurança e a liberdade. Interessante observar que segue “implicitamente o critério convencional do fundado temor, apenas que aqui o fundado temor se constrói a partir da realidade local que afeta a pessoa do refugiado” (CARNEIRO, 2012, p.19).

Ressalte-se, ainda, que foi no contexto da declaração de Cartagena que a Lei 9.474/97 foi promulgada, havendo a incorporação de seus ideais no inciso III do artigo 1º, razão pela qual deveria haver, em tese, uma maior flexibilidade quando da sua aplicação.

De qualquer forma, nota-se que durante toda a evolução conceitual o que sempre se buscou foi a regularização da situação jurídica desses indivíduos perante a comunidade internacional. Em outras palavras, a preocupação que surgiu era a de garantir que todos os indivíduos pudessem gozar dos mesmos direitos, sem qualquer distinção, mesmo se o indivíduo fosse um estrangeiro, aonde quer que estivesse.

A razão dessa preocupação se deve ao fato de que os migrantes poderiam ficar sujeitos às arbitrariedades do Estado para o qual estivessem migrando, visto que, de acordo com a teoria do Direito Internacional Público, os Estados têm liberdade e soberania para definir leis aplicáveis aos seus nacionais e aos estrangeiros (dentro dos limites de sua jurisdição) (CASELLA, 2012, p. 321 a 368).

Para evitar que aqueles que estivessem fugindo por fundado temor fossem mandados de volta para o lugar de onde vieram, foi convencionado internacionalmente o princípio do *non refoulement* na Convenção de 1951. Sobre o assunto:

“Afirma a Conclusão Quinta da Declaração de Cartagena de 1984: ‘Reiterar a importância e a significação do princípio da não devolução (incluindo a proibição do rechaço nas fronteiras), como pedra de toque da proteção internacional dos refugiados. Esse princípio, imperativo aos refugiados, deve ser reconhecido e respeitado no estado atual do Direito Internacional como um princípio de *jus cogens*’” (PIOVESAN, 2014, p. 259).

O “não-rechaço”, sendo norma *jus cogens*,²² passa a ser verdadeiro limite à arbitrariedade do Estado.

No referente aos benefícios legais, o direito de refúgio no ordenamento brasileiro garante, nos termos da Lei 9.474: a extensão dos efeitos aos dependentes econômicos (ascendentes, descendentes, etc); os direitos previstos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967; o direito a cédula de identidade, carteira de trabalho e documento de viagem; autorização para residência provisória; o impedimento de extradição ou expulsão (com ressalvas); tudo conforme conjugação dos artigos 2º, 5º, 6º, 21 e seguintes, e 33 a 37.

Pelo exposto, como se pode verificar, ao menos em termos de lei, o Brasil está mais do que adequado às normas internacionais que buscam proteger os direitos humanos dos refugiados.

Com relação ao caso concreto sob análise, para fins de comparação, uma ponderação deve ser feita: nos termos da Lei 9.474, o status de refugiado é temporário, e pode cessar quando ocorrer alguma das hipóteses do artigo 38.

Dito isso, em termos de proteção de direitos humanos, em um primeiro momento parece não haver problemas em se conceder vistos por razões humanitárias no lugar do refúgio. Os haitianos passariam a ter a proteção da Lei 6.815/80 por força da Resolução Normativa n. 97, conforme já mencionado, e gozariam de “todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis”, conforme determina o artigo 95 da referida legislação.

Em um segundo momento, contudo, nota-se que apesar ficarem de juridicamente regularizados e gozarem dos mesmos direitos que um cidadão brasileiro, em conformidade com o disposto na Convenção de 1951, os haitianos estariam sujeitos à deportação, expulsão ou extradição, o que iria de encontro ao princípio do *non refoulement* caso estivessem sobre a proteção do refúgio.

Apesar dessa desvantagem, sob a proteção do estatuto do estrangeiro não ficariam sujeitos a um termo, estariam regularizados para permanecer no Brasil o tempo que quisessem.

Por todo o exposto, conclui-se, então, que a negativa do refúgio pode ter sido equivocada, dessa forma, uma análise mais atenta do preenchimento dos requisitos se faz necessária.

3.3 SOBRE O MÉRITO

Como já mencionado, três foram os requisitos utilizados para ponderar sobre a aplicação do inciso III da Lei 9.474: “a incapacidade total de ação do Estado de origem; a carência de paz duradoura; e o reconhecimento da comunidade internacional sobre a grave e generalizada violação dos direitos humanos no território ou Estado em questão”, bem como a demonstração da existência de ameaça contra a vida, segurança ou liberdade (Acre. Justiça Federal. Sentença em Ação Civil Pública n. 0000723-55.2012.4.01.3000. Ministério Público Federal e União. Diário Eletrônico n. 114 de 17/06/2013).

Ora, como já explicado em tópico anterior, o Haiti enfrentou, e enfrenta crises sociais, políticas e econômicas desde a proclamação de sua independência, e a situação se tornou tão grave que o país já foi alvo de, ao menos, quatro missões de paz (ARTIAGA, 2011).

²² É aquela “aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos estados no seu conjunto, como uma norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por uma norma de direito internacional geral da mesma natureza”. (CASELLA, 2012, p. 321 a 368).

Essas missões possuem muito mais “um caráter de intervenção humanitária do que uma simples operação de manutenção da Paz das Nações Unidas” (ARTIAGA, 2011, p. 38).

No que implica haverem missões com um caráter de intervenção humanitária agindo no Haiti? De acordo com GARCIA (2005, p. 105), “entende-se por intervenção humanitária o uso da força contra um Estado ou contra grupo ou movimento armado existente em seu território, com o fim de fazer cessar as violações massivas da vida e da integridade física das pessoas”.

Como se pode ver, este fato evidencia o preenchimento dos requisitos impostos pela lei: há sim uma massiva violação de direitos humanos, ausência de paz duradoura, e a incapacidade do Estado do Haiti de promover qualquer medida para resguardar os direitos de seus nacionais.

Sobre as missões de paz, ainda é possível afirmar que:

“tais operações não foram bem sucedidas (...) e as razões para o fracasso – além de encontrarem respaldo nas dificuldades enfrentadas pelas operações de manutenção da paz na década de 1990 – parecem encontrar-se na crise política, social e econômica instaurada no país nas últimas décadas do século XX e neste início do século XXI” (ARTIAGA, 2011, p. 38).

Contudo, mesmo havendo diversos fatores que contribuíssem para o enquadramento de qualquer migrante haitiano na condição de refugiado, o CONARE e o juízo se limitaram a descaracterizar tal condição em razão do terremoto, o que demonstra, no mínimo, um possível desconhecimento sobre a história do Haiti.

De fato houve contribuição daquela catástrofe natural para aumentar o fluxo migratório, contudo, como bem observa TÉLÉMAQUE, a migração de haitianos é um “movimento tão antigo quanto à crise política do país”.

Ademais, descaracterizar o refúgio simplesmente por – em tese – ser o fato gerador uma catástrofe natural, ignora as considerações mais atuais sobre o tema, como as trazidas pela Declaração de Cartagena.

Aparentemente, há uma razão de assim o ser. De acordo com CARNEIRO,

A interpretação deste conceito [de refugiado] vem sendo construída gradualmente, com responsabilidade e cautela pelo CONARE – Comitê Nacional de Refugiados – porém com um claro espírito de proteção e de preservação do instituto do refúgio, evitando seu uso indevido ou com fins migratórios, visto que caem inevitavelmente na alçada de outros mecanismos de proteção. O refúgio tem como coluna vertebral a garantia do *non-refoulement*, ou não devolução, que o diferencia qualitativamente de outros tipos de proteção das pessoas humanas (CARNEIRO, 2012, p.19).

Este posicionamento demonstra uma preocupação justificável com a preservação da pureza do instituto do refúgio, e responde ao questionamento acerca dos motivos por trás da não caracterização do referido instituto no caso dos haitianos.

Há que se destacar, ainda, que, de acordo com LEÃO (2010),

todos os casos resolvidos pelo Conare materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial da perseguição materializada e/ou fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante para a concessão do refúgio face à Lei 9.474/97

Ademais, (CARNEIRO, 2012) menciona que o tema merece cuidado, já que ampliações – na interpretação – poderiam ameaçar a própria “possibilidade de proteção dos estados”.

Apesar de o Brasil demonstrar ter a melhor das intenções em resguardar os direitos humanos e uma preocupação na utilização correta dos institutos jurídicos, fechar as fronteiras e limitar a entrada dos migrantes haitianos não foi a medida mais adequada,

sendo, na verdade, evidentemente discriminatória por não disponibilizar as mesmas oportunidades para aqueles que chegaram nas fronteiras após o surgimento da Resolução Normativa n.º 97.

Ao menos, tal postura não durou muito. Em abril de 2013 a Resolução Normativa n.º 102²³ do Conselho Nacional de Imigração alterou o artigo 2º da Resolução Normativa n.º 97 e removeu o limite imposto. Outra mudança que ocorreu foi a referente aos locais em que poderiam ser requeridos os vistos por razões humanitárias. Antes o procedimento só era possível no Consulado Brasileiro em Porto Príncipe, e atualmente pode ocorrer nos Consulados de países de trânsito, como Peru, Equador, Bolívia e República Dominicana.

A proteção humanitária integral a todos os indivíduos que se deslocam forçadamente pelas violações de direitos humanos é medida que se impõe, contudo, em um contexto global, não podem apenas um ou alguns países serem responsáveis por suportar todo o fardo, devendo haver uma colaboração de toda a comunidade internacional. Por esse motivo, mostra-se adequada a postura do CONARE e do juízo em não considerar o caso haitiano como passível de proteção pelo refúgio, mas ao mesmo tempo criar uma medida alternativa de proteção complementar.

Portanto, não há que se falar em violação de direitos visto que o Brasil utilizou outros meios para promover a promoção humanitária.

CONCLUSÃO

Por mais que tenha parecido equivocada a sentença da ação civil pública dos autos de n.º 0000723-55.2012.4.01.3000 em não considerar os haitianos como refugiados, conclui-se que foi a medida mais adequada para o momento. Em tese, os requisitos para concessão de refúgio estariam preenchidos, até mesmo por força da declaração de Cartagena, contudo o Brasil preferiu adotar uma postura mais restritiva na interpretação do dispositivo pertinente para garantir outro tipo de proteção aos haitianos.

O processo analisado representa, simbolicamente, as duas principais correntes doutrinárias existentes sobre o assunto, sendo a corrente ampliativa/humanitária defendida pelo Ministério Público Federal e a corrente restritiva/conservadora representada pelo Estado e pelo judiciário.

O que se pode inferir é que há uma preocupação no sentido de que, se for dada uma interpretação ampliativa ao dispositivo legal, gerar-se-á um precedente na jurisprudência do CONARE, que passará a ter que ser menos criterioso ao conceder refúgio aos estrangeiros, desvirtuando, assim, o instituto, que acabaria sendo utilizado indiscriminadamente para fins migratórios.

Contudo, entender pela prevalência da corrente conservadora não significa de maneira alguma ignorar os problemas humanitários do mundo. Com efeito, o Brasil criou uma forma de proteção humanitária complementar face à crescente demanda decorrente da migração haitiana, não se abstendo de viabilizar a garantia da dignidade da pessoa humana.

O mais importante, que seria o respeito aos direitos humanos, foi garantido aos estrangeiros. Eles estão regulados pelo estatuto do estrangeiro e gozam dos mesmos direitos que um cidadão brasileiro. Ademais, o limite antes imposto ao número de vistos por razões humanitárias já não existe, o que demonstra que o Brasil está mais do que inclinado a prestar auxílio àqueles que necessitam.

²³ Disponível em: < http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucoes-normativas.htm >

A única ressalva que se mostra necessária é que deveria ser estendida à proteção humanitária complementar a aplicação do princípio do *non-refoulement*, para garantir que essa medida alternativa não seja um meio de burlar o sistema e permita que se envie estrangeiros de volta para o local onde estava havendo a violação de seus direitos.

Há que se considerar que mandar um cidadão de volta para seu país de origem quando se está fugindo de catástrofe natural, perseguição, ou afins é demasiadamente inumano, razão pela qual deveria ser pensada uma aplicação ampliada do princípio do *non-refoulement*, com fundamento nos instrumentos dos direitos humanos disponíveis na atualidade, ou seja, não apenas nos casos de refúgio, mas em qualquer outro.

Por todo o exposto, conclui-se que, de fato, não houve violação ao direito dos migrantes haitianos no referente ao refúgio. Levando em consideração que tal instituto visa proteger estrangeiros do rechaço dos Estados, bem como o direito a vida, a dignidade da pessoa humana e diversos outros, a atitude do Brasil foi condizente com sua política pró-direitos humanos.

A partir do momento que se decidiu manter um posicionamento conservador para construir de forma responsável a interpretação dos dispositivos relativos ao refúgio, foi necessário criar uma solução alternativa para o presente caso. Porém, deve-se verificar, antes de tudo, se a medida de proteção humanitária não está sendo utilizada para restringir direitos, consoante suscitado.

No concernente à ação civil pública, o Ministério Público Federal apelou da sentença de primeiro grau, contudo o recurso ainda não foi julgado. Para verificar o posicionamento das instâncias superiores deverá se aguardar um pouco mais.

REFERÊNCIAS

Ação Civil Pública Refugiados Haitianos. Disponível em <<http://www.prac.mpf.mp.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/view?searchterm=None>>. Acesso em: 02/09/2014

ARTIAGA, Rodolfo Raja Gabaglia. O Brasil e a intervenção humanitária no Haiti (2004-2011)/Rodolfo Raja Gabaglia – Rio de Janeiro: UFRJ/IE/NEI, 2011. Dissertação (mestrado) – UFRJ/IE/NEI/ Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, 2012. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/PEPI DISSERTAO RODOLFO RAJA GABAGLIA_ARTIAGA.pdf>. Acesso em: 02/10/2014.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas / Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. In: SILVA, Cesar Augusto S. da. Direitos Humanos e refugiados – Dourados: Ed. UFGD, 2012. Página 14.

CASELLA, Paulo Borba. Manual de direito internacional público / Paulo Borba Casella, Hildebrando Accioly e G. E. do Nascimento e Silva – 20. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

COSTA, Gelmino A. Haitianos em Manaus – Dois Anos de Imigração – e Agora!. Revista Travessia – Revista do Migrante. n. 70, Jan- Jun 2012, p.91-106.

DEARO, Guilherme. Quatro anos após terremoto, Haiti continua caótico. Revista Exame.com. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/quatro-anos-apos-terremoto-haiti-continua-caotico>>. Acesso em: 10/09/2014

GARCIA, Emerson. Proteção Internacional dos Direitos Humanos, breves reflexões sobre os Sistemas Convencional e Não-Convencional. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto

Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). — São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011. Página 49.

LAMAS, Bárbara Gomes. Instabilidade no Haiti e a MINUSTAH. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20050705150430.pdf?PHPSESSID=0295a6600ccdea5fa08803d1899a873e>. Acesso em: 13/10/2014.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas / Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. — 1. ed. — Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Página 77.

LIMA, João Brígido Bezerra; SIMÕES, Gustavo da Frota. Programas de Suporte a Refugiados, Asilados e Apátridas no Brasil: uma abordagem exploratória. In: 1º SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA. Anais. Brasília: 12 e 13 de julho de 2012.

NETO, Helion Póvoa. A Criminalização das Migrações na Nova Ordem Internacional. In: NETO, Helion Póvoa; FERREIRA, Ademir Pacelli (orgs.). Cruzando Fronteiras Disciplinares – um panorama dos estudos migratórios. Rio de Janeiro: Revan, 2005, pp.297-309.

PAULA, Bruna Vieira de. O Princípio do Non-Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional dos Refugiados. < <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>>. Acesso em 08/10/2014.

PIOVESAN, Flávia. Temas de direitos humanos. 7. ed. — São Paulo: Saraiva, 2014.

Projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”. Professores pesquisadores: Duval Fernandes (Coordenador); Maria da Consolação G. de Castro / Bolsistas de iniciação científica: Bruna Beatriz Pimenta; Paula Guedes; Taís de Fátima Xavier; Vanessa do Carmo. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C816A45B266980145DCAB8EF42233>>. Acesso em: 09/10/2014.

RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto, ALMEIDA, Guilherme Assis de. 60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro. — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

SALA, José Blanes. “A política internacional e as regras de jus cogens”; página 33. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/view/825/687>. Acesso em 08/10/2014.

SENADO FEDERAL. Revista em Discussão. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/sociedade-armadas-debate-militares-defesa-nacional-seguranca/depois-do-terremoto-no-haiti-imigrantes-haitianos-buscam-refugio-no-brasil-e-recebem-vistos.aspx>>. Acesso em: 15/09/2014.

Sentença da ação civil pública disponível no <<http://portal.trf1.jus.br/sjac/>> mediante consulta aos autos de número 7235520124013000. Acesso em 02/09/2014.

SILVA, Cesar Augusto S. da. Direitos Humanos e refugiados – Dourados: Ed. UFGD, 2012.

SILVA, Cesar Augusto S. da. A política brasileira para refugiados (1998-2012) [tese de doutorado]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul; 2013.

TÉLÉMAQUE, Jenny. Imigração haitiana na mídia brasileira: entre e representações/ Jenny Télémaque – Rio de Janeiro; UFRJ/ECO, 2012. 95 f. Monografia (graduação em Comunicação Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, 2012.