

FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

**UMA NOVA ABORDAGEM DO REFUGIADO: A NECESSIDADE DE
READEQUAÇÃO DA LEI 9.474/97 FACE AO CASO DA ENTRADA DE
HAITIANOS EM TERRITÓRIO BRASILEIRO ENTRE 2010 E 2012**

JUIZ DE FORA/MG

2012

De Sousa, André Nogueira.
Uma nova abordagem do refugiado : a necessidade de
readequação da Lei 9.474/97 face ao caso da entrada de haitianos
em território brasileiro entre 2010 e 2012 / André
Nogueira de Sousa. – 2012.
50 f. : il.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito)—
Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

1. Direito internacional público. 2. Direito Internacional dos
Refugiados. 3. Lei n. 9.474/97 4. Refugiados haitianos no Brasil. 5.
Incongruência entre prática e teoria dos refugiados I. Título.

ANDRÉ NOGUEIRA DE SOUSA

**UMA NOVA ABORDAGEM DO REFUGIADO: A NECESSIDADE DE
READEQUAÇÃO DA LEI 9.474/97 FACE AO CASO DA ENTRADA DE
HAITIANOS EM TERRITÓRIO BRASILEIRO ENTRE 2010 E 2012**

Monografia de Conclusão de Curso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Manoela Carneiro Roland.

JUIZ DE FORA/MG

2012

ANDRÉ NOGUEIRA DE SOUSA

**UMA NOVA ABORDAGEM DO REFUGIADO: A NECESSIDADE DE
READEQUAÇÃO DA LEI 9.474/97 FACE AO CASO DA ENTRADA DE
HAITIANOS EM TERRITÓRIO BRASILEIRO ENTRE 2010 e 2012**

Monografia de Conclusão de Curso apresentada à Faculdade
de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como
requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 10/10/2012

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Manoela Carneiro Roland – Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Antônio Henrique Campolina Martins
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Orfeu Sérgio Ferreira Filho
Universidade Federal de Juiz de Fora

RESUMO

É apresentado o histórico do refugiado haitiano que ingressou em território brasileiro desde 2010 até o ano de 2012. Questiona-se a postura contraditória do governo brasileiro quando da edição da Resolução Normativa n. 97 de Janeiro de 2012. Para isso, resoluções normativas do Comitê Nacional para os Refugiados e do Conselho Nacional de Imigração são utilizadas, além de instrumentos normativos em âmbito internacional, regional e local no tocante à temática dos refugiados. Por fim, articula-se a concepção de sociedade plural, com o aceite de refugiados. Além disso, busca-se encetar uma nova ótica do refugiado, visto não como um problema a ser solucionado pelo Estado-nação, senão que um produto obrigatório advindo da violência do mesmo sistema que fez do Estado, o sujeito de direito internacional por excelência. Para tanto, a flexibilização do Estado-nação, concepção esta originária de 1648 – Paz de Westfália - faz-se crucial.

Palavras-chave: Refugiados haitianos. Flexibilização da soberania estatal. Novos sujeitos de Direito Internacional.

ABSTRACT

It is presented the historic events which lead to haitian refugees arriving in brazilian territory from 2010 until 2012. The brazilian government attitude is questioned through the enactment of the Normative Resolution n. 97 of January 2012, as it is deemed to be a contradictory one. For that task, normative resolutions from the National Committee for Refugees and from the National Council for Immigration were used, as well as international, regional and local legislation in terms of refugees. In the end, the conception of a plural society with the acceptance of refugees is taken into account. Apart from that, a new approach towards the refugee is underpinned, by means of catering for the latter not as a problem which claims for a solution, but as a mandatory result of the same violence which has casted the State-nation as the subject of international law *par excellence*. Therefore, the State-nation's softening is crucial (The State-nation has its origins in 1648 with the Peace of Westphalia).

Keywords: Haitian refugees. State-nation's softening. New subjects of International Law.

SUMÁRIO

1. Introdução	10
2. Apresentação dos princípios gerais normativos	13
2.1. Princípios aplicáveis ao Direito Internacional dos Refugiados	13
2.1.1. Instrumentos normativos de proteção dos refugiados nas esferas internacional, regional e nacional	14
2.1.1.1. Instrumentos normativos em âmbito internacional e regional	14
2.1.1.2. Instrumentos normativos em âmbito nacional	19
3. Problematização dos princípios gerais – estudo de caso: um enfoque sobre os refugiados e sua integração nos países de acolhida	21
3.1. Histórico do ingresso de haitianos no Brasil desde 2010 até 2012	32
3.2. Questões jurídicas acometidas aos haitianos quando de seu ingresso e permanência em território brasileiro	34
3.2.1. Resolução Normativa n. 97 de 12 de Janeiro de 2012 e os problemas dela extraídos	38

4. Conclusão	41
5. Referências	48
5.1. Referências bibliográficas e material consultado da Internet	48
5.2. Legislação e instrumentos normativos internacionais	49

ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

BRICS – acrônimo que se traduz por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

FARC – Forças Revolucionárias da Colômbia

IDPs – termo em inglês que significa Internally Displaced Persons (Pessoas Internamente Deslocadas)

IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

OIM – Organização Internacional das Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

1. INTRODUÇÃO

Propõe-se o presente estudo a analisar o direito internacional dos refugiados e seu sucedâneo na legislação nacional através da Lei de Refugiados nacional (lei n. 9474 de 1997), porém em um contexto bem específico, qual seja, a chegada de haitianos ao Brasil desde o ano de 2010, fugidos do sismo naquele mesmo ano e das crises econômica, social e política das quais a República do Haiti ainda padece até hoje.

Diante disso, cumpre o presente estudo identificar as soluções apresentadas pelo governo brasileiro a esse fluxo migratório, em especial no início do ano de 2012, com a edição da resolução normativa número 97 pelo Conselho Nacional de Imigração.

A indagação se o governo brasileiro, mediante a lei 9.474/97, tem respondido prontamente aos desafios, que se lhe pôs a situação dos haitianos durante o lapso de tempo retro-mencionado, é assaz pertinente. Não seria a lei de refugiados nacional lacunosa a esta altura? Foi editada em 1997, com respeito a uma dada época. Não terão havido situações que pressuponham uma atualização de tal instrumento normativo? E a solução apresentada no tocante aos haitianos, o que se pode dizer dela? Porém, aliada a essa questão de se saber se o Brasil, através do repositório normativo tem enfrentado com sucesso a questão, está a questão de se saber como será possível a integração dos haitianos à sociedade nacional.

Quais os instrumentos normativos regem a questão? Como encarar o refugiado atualmente, sem incorrer na lógica estadocêntrica que atribui ao refugiado apenas um número, uma identidade muda e errante pelo mundo, incapaz de expressar-se? Ademais, a lógica do Estado-nação como Todo Soberano, subjugando aos indivíduos, é inservível ou deve continuar a persistir?

Enfim, essas questões permeiam o trabalho desenvolvido nas próximas páginas. O leitor, no começo, sentir-se-á desconfortável com o método adotado, visto que parte das normas (do geral), e vai adentrando a situação em si, pouco a pouco. Esta estratégia não visa desconsolar o leitor, senão que fomentar nele maior interesse sobre o tema escolhido. Aliás, tema este que se figura absolutamente recente, com implicações ao largo do ano de 2012 e provavelmente, ainda algum tempo mais.

O capítulo 2 primeiramente trata dos princípios aplicáveis à disciplina do Direito Internacional dos Refugiados, tendo-se em vista conceitos amplamente utilizados em todo o presente estudo. Os instrumentos normativos nas esferas internacional, regional e local que se aplicam aos haitianos vêm expostos logo a seguir.

O capítulo 3, por sua vez, traz à tona a crítica à doutrina clássica do Estado-nação, como forma de fazer emergir o refugiado como verdadeiro sujeito de direitos. Além disso, esse capítulo traça as condições sob as quais os haitianos começaram a deixar seu país, em 2010, como iniciaram a sua jornada até o Brasil e onde e o que inicialmente fizeram uma vez em território brasileiro. Em seguida, traz o enfoque jurídico dado aos haitianos pelo Brasil. Nesse capítulo já se esboça o porquê de dever haver a atualização da Lei Nacional de Refugiados (Lei n. 9.474/97), tendo em vista a miscelânea normativa aplicável ao caso. A Resolução Normativa n. 97, a qual é objeto de detalhada crítica e espoca a contradição da posição assumida pelo governo em matéria de refugiados, é disciplinada, também, neste capítulo. Outrossim, busca-se nesse capítulo trazer dados que confirmam a capacidade do Brasil em acolher cada vez mais refugiados.

O capítulo 4 encerra o presente estudo. O aluno-orientando, nesse capítulo, procura formular uma proposição, porém é válido recordar que como o debate ainda é intenso entre aqueles que defendem a doutrina clássica do Estado-nação e outros que defendem a prevalência da dignidade humana dos refugiados e sua emergência como sujeitos de direito internacional, por óbvio essa solução representa idealmente a concepção defendida.

Os ensinamentos advindos da Convenção sobre o Estatuto Jurídico dos Refugiados de 1951, o seu protocolo de 1967 e a lei brasileira sobre os refugiados n. 9474/97 constituem o ponto de partida para o presente trabalho. Os princípios do Direito Internacional dos Refugiados, tais como o do *non-refoulement*, o da solidariedade internacional, o da responsabilidade compartilhada, dentre outros servirão de base para a discussão pretendida. Além disso, os conceitos de minoria, de globalização econômica, de genocídio cultural e de diversidade desenvolvidos pelo professor Hassan Zaoual são demasiadamente profícuos para o presente estudo, já que possibilitam às minorias deslocadas desenvolverem-se em outra sociedade que não a sua de origem, porém em simultâneo, preservam suas raízes culturais.

As políticas levadas a cabo pela ACNUR em conjunto com vários países, o descompasso descomunal entre o discurso humanitário de vários países europeus e a prática foram muito bem abordados por Catherine Wihtol de Wenden e David J. Whittaker, assim como as questões mais atuais sobre as quais o Direito Internacional dos Refugiados têm meditado. A sistemática, estabelecida em consórcio pela ACNUR, OEA e países latino-americanos, será também utilizada, uma vez que a partir das Declarações já emitidas (Brasília, Cartagena), bem como o Plano de Ação do México de 2004, cogita-se do atual estágio de implementação e efetivação do direito dos refugiados empregado na América Latina.

A base e desenvoltura do aluno-orientando sobre a doutrina do Direito Internacional dos Refugiados foi possível através de Nadia de Araújo e dos documentos esparsos presentes nos sítios

da ACNUR e da OIM. Igualmente relevantes são as questões trazidas pelo Professor-Assistente do Departamento de Ciências Políticas da Universidade de McMaster, Peter Nyers. Tais questões dizem respeito a como o refugiado deve ser encarado na atual conjuntura, não devendo mais ser encarado segundo a conveniência política estatal.

Tendo como base as referências teóricas já explicitadas, o presente estudo não se restringirá a somente analisar textos e contribuições advindas dos textos legais vigentes, pautar-se-á também pelo empréstimo de conceitos, noções das Ciências Políticas, das Relações Internacionais, que estudam a questão dos deslocamentos, suas motivações, a crítica da ótica estatal sobre os indivíduos que ao seu poder de império submetem-se. Outrossim, o Direito Internacional dos Refugiados, através de sua dogmática e hermenêutica são de suma importância para a compreensão do fenômeno em questão. Uma certa dose de Antropologia, de Sociologia dos Refugiados também é necessária como meio de percepção global dos refugiados, o que obviamente não seria garantido se o presente trabalho apenas se baseasse na questão jurídica.

O presente trabalho é de natureza crítico-metodológica, visto que não se conforma com o atual estado da arte o qual se apresenta ao público estudioso do assunto. Desta forma, a compreensão a ser buscada para o assunto em tela escora-se em questões outras que não tão-somente a ótica administrativa estatal. A pesquisa, portanto, não se restringirá ao direito posto, indo ao encontro da sociologia e da empiria, já que o objetivo da pesquisa é complementar o atual estado da arte.

Cumprir dizer que para o presente estudo, o termo asilado foi empregado genericamente, já que o asilo em sentido estrito pode ser o asilo territorial, o político, dentre outros. Logo, quando aqui se referir a asilado, quer-se dizer o solicitante de asilo, que será, no caso, o solicitante de refúgio. Complementarmente, cabe a indicação de que nem todo solicitante de refúgio deve ser considerado como refugiado, posto que, nos termos atuais, refugiado será somente aquele a quem, para o Brasil, o governo brasileiro reconhecê-lo como tal.

Quanto aos tipos de investigação, a pesquisa pautar-se-á pelos tipos comparativo, compreensivo e exploratório. A comparação far-se-á aquando do cotejamento do panorama atual brasileiro com o de países onde a doutrina dos refugiados é mais sedimentada. O tipo compreensivo refere-se à compreensão, com base nos textos já explicitados, da posição ativa, de sujeito de direito internacional a ser desempenhada pelo refugiado, e não uma posição passiva, de silêncio, de subjugação. Já o tipo exploratório concerne o levantamento de bibliografia, o estudo minucioso de publicações do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), do CONARE, do CNIg suas decisões e pareceres.

Os dados a serem utilizados serão de natureza primária (decisões do CONARE, publicações do ACNUR) e secundária (publicações científicas e técnicas sobre os assuntos abordados).

2. Apresentação dos princípios gerais normativos

2.1 Princípios aplicáveis ao Direito Internacional dos Refugiados

Os princípios que permeiam a disciplina de dito subdomínio do Direito Internacional Público, qual seja, os do Direito Internacional dos Refugiados são: responsabilidade compartilhada; solidariedade; *non-refoulement*; não-discriminação, do primeiro asilo, do reagrupamento familiar, dentre outros, sendo estes os mais importantes. O princípio da responsabilidade compartilhada implica em que o mundo seja um espaço coeso, onde, ainda que emergjam conflitos que desestabilizem sociedades inteiras, todos os países, exceto aqueles que estão em conflito, por decorrência lógica, têm a obrigação de acolher essas pessoas que solicitam refúgio. O princípio da solidariedade, por sua vez, informa que dada a emergência humanitária, ninguém pode se escusar de acolher outra pessoa como refugiada, afinal, o que se quer proteger é o núcleo de dignidade que todo ser humano tem e que deve ser respeitado e resguardado.

O princípio do *non-refoulement*, previsto no artigo 33 do Estatuto dos Refugiados de 1951, significa que o país que recebe o refugiado não pode expulsar ou rechaçar o refugiado ao país de onde este proveio, já que sua vida ou liberdade estará ameaçada por motivos de raça, religião, grupo social, opiniões políticas e/ou nacionalidade. Logo, não cabe ao país que acolhe o refugiado, devolvê-lo à situação de perigo de onde este proveio, tampouco é possível enviar o refugiado a uma região que faça fronteira com o país de onde o mesmo proveio, pelas mesmas razões acima expostas. A exceção a este princípio (artigo 33, parágrafo único do Estatuto dos Refugiados de 1951) é a hipótese de o refugiado ser considerado um perigo para a segurança do país onde se encontra ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça à comunidade do referido país. O princípio da não-discriminação, consignado no artigo 3º do Estatuto dos Refugiados de 1951, implica em que o Estado que recebe os refugiados não deve discriminá-los por razões de raça, religião ou país de origem.

O princípio do primeiro asilo evidencia que o refugiado deve optar em procurar refúgio no primeiro país em que adentrar, após ter saído de seu país de origem. Este princípio é relevante, tendo em vista que não se admite o famigerado “asylum shopping” no direito internacional dos refugiados. O fenômeno do “asylum shopping” aconteceria se o refugiado pudesse apresentar solicitação de refúgio em vários países e recusasse aqueles onde não tivesse interesse de estar. Portanto, havendo cruzado a primeira fronteira internacional, o refugiado deve apôr ali o seu pedido de refúgio.

Por fim, o princípio do reagrupamento familiar, metalinguisticamente já evidente, relaciona-se com o fato de que uma vez aceito em outro país que não o seu, o refugiado deve ter o direito de reconstituir sua família, trazendo-os para perto de si. Não sendo observado esse princípio, além da própria experiência traumática que se caracteriza pela saída de seu país de origem, temores constantes por sua vida e liberdade, discriminação enfrentada no país de asilo, haveria imenso prejuízo àquele refugiado que tenta restabelecer suas faculdades físicas, mentais e emocionais.

Levantada a questão principiológica, a seguir, os instrumentos normativos nas esferas internacional, regional e nacional que cuidam dos refugiados.

2.1.1. Instrumentos normativos de proteção dos refugiados nas esferas internacional, regional e nacional

2.1.1.1 Instrumentos normativos em âmbito internacional e regional

Em âmbito internacional, tem-se o Estatuto dos Refugiados, de 1951 e seu Protocolo de 1967. O diploma de 1951 encerra hipóteses bastante restritivas para a conceituação de quem seja refugiado, uma vez que se deve levar em consideração a época em que foi formulado - a Europa do Pós-Guerra. Portanto, o Estatuto de 1951 abrangia somente os países europeus e os refugiados que a 2ª Guerra Mundial produziu naquele continente. O Protocolo de 1967, por sua vez, tratou de ampliar a aplicação do conceito de refugiado para o globo, já que removeu a barreira temporal e geográfica do Estatuto de 1951. Uma vez atento às guerras de independência política na África

durante os anos 60, bem como conflitos na Ásia e América Latina, o diploma do fim da década de 60 veio, então, atualizar aquele que lhe antecederia, o Estatuto de 1951.

Na esfera regional, isto é, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, vários são os instrumentos que regem a proteção aos refugiados. Em primeiro lugar, cite-se a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, a qual traz em seu artigo 22, parágrafos 7º e 8º, o direito a fruir asilo (político) em outro país e o direito ao refúgio.

A violação de qualquer desses direitos poderia trazer como consequência, caso esgotados os recursos internos, a análise do caso pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ou até à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Neste último caso, o país poderá ser condenado à prestação de indenização ao particular ou grupo de particulares cujos direitos foram violados. É desta forma, portanto, que o sistema regional interamericano se aperfeiçoa, otimiza e operacionaliza a proteção aos direitos humanos, dentre eles, o direito ao refúgio.

Em segundo lugar, cite-se a Declaração de Cartagena das Índias, de 1984, que deitou bases a muitas das legislações nacionais dos países latino-americanos, no que tange à proteção aos refugiados.

Dentre suas conclusões, insta os Estados a promoverem reformas em suas legislações, passando a considerar uma nova hipótese para a conceituação de refugiado. Esta seria: aquelas pessoas que tenham fugido de seus países, uma vez que sua vida, segurança ou liberdade estavam a ser ameaçadas devido à violência generalizada, à agressão estrangeira, aos conflitos internos, à violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Ora, pode-se constatar que esta conceituação amplia consideravelmente o rol de enquadramento devido à caracterização do que seja refugiado. O Brasil aproveitou em parte essa conceituação, porém ainda que a mesma tivesse vindo inteiramente emprestada da mencionada Declaração, seria inservível para a questão dos refugiados haitianos, conforme se verá mais à frente.

Ainda em relação à presente Declaração, dentre suas conclusões, há uma (a quarta conclusão) à qual deve-se estar atento. Segundo a dicção de dita conclusão, nada poderá ser interpretado como um ato inamistoso contra o país de origem dos refugiados. Ou seja, não é porque o país de acolhida do refugiado aceitou-o em seu território, que isto será considerado como uma afronta à soberania do país de origem em ver um nacional seu não estando sob seu alvedrio. Isto deve ser entendido como a situação de fundado temor de perseguição por opiniões políticas, por pertencer a um grupo social minoritário, dentre outras razões, invocadas pelo refugiado quando de sua chegada ao país de acolhida. Isto é o que motivou o refugiado a procurar por melhores condições alhures que não atentem contra sua liberdade, vida e/ou segurança. Neste aspecto, o Brasil se mostra contraditório, uma vez que referenda o instituto do refúgio e, por consequência, os

seus fundamentos, todavia, em casos-limite ou *hard cases*, deixa prevalecer o chamado interesse nacional. Desta feita, em um suposto embate entre as tradicionais necessidades do Estado-nação e a defesa da dignidade da pessoa humana, prevalecem, no caso dos haitianos, aquelas em detrimento desta.

Em terceiro lugar, a Declaração de São José sobre refugiados e pessoas deslocadas, de 1994, dentre suas conclusões, a de número seis afirma que programas de repatriação voluntária poderão ser empreendidos, desde que isso não implique na piora das condições de vida das pessoas em questão. Desta feita, na hipótese de os haitianos não conseguirem se integrar à sociedade brasileira, o mecanismo do repatriamento voluntário pode ser considerado. De qualquer forma, antes de efetuado tal repatriamento, as circunstâncias locais do país de onde provieram os refugiados devem ser efusivamente observadas, sob pena de se incorrer no princípio da não-devolução.

Uma outra conclusão desta Declaração, que se faz mister salientar, é a de número oito, já que insta aos Estados a que envidem esforços para atacar as causas do problema. Somente com medidas paliativas, a sangria de refugiados nunca se reduzirá, sempre se mantendo em patamares altos. Logo, os Estados devem se responsabilizar em atacar as causas que motivaram a saída em massa de refugiados. Ora, essa conclusão, obviamente dá-se através de uma perspectiva estadocêntrica, justamente na medida em que os refugiados são vistos como um problema a ser resolvido. Este estudo, porém, não se conforma com esse viés, sendo que a lógica do Estado-nação deve ser flexibilizada, com vistas à emergência cada vez mais intensa e soberana do indivíduo, aquele que é reconhecido como sujeito do direito internacional.

Em quarto lugar, a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004, vem sendo aplicada até hoje e se revelou em um instrumento normativo assaz essencial para a proteção dos refugiados na esfera latino-americana.

Esta Declaração reconhece a questão dos fluxos migratórios mistos, quando não se sabe determinar se a pessoa deve receber o estatuto de refugiado ou se deve ser tratada como um imigrante em busca de condições econômicas que lhe sejam mais benéficas. Daí que os procedimentos para a identificação de quem seja refugiado vêm sendo efetuados com maior rigor. Com efeito, essa questão é seguramente tortuosa, já que o debate remanesce na doutrina e inclusive adéqua-se ao caso em tela, já que a legislação nacional, tampouco qualquer instrumento normativo internacional ou regional cuida de refugiados ambientais. Logo, há quem possa enxergar a situação de alguns haitianos como imigrantes econômicos, e não propriamente como refugiados.

Uma das várias recomendações contidas no Plano de Ação e Declaração do México é que, não obstante a definição de refugiado da Declaração de Cartagena ter sido levada em consideração

por vários países da região, o que é preciso assentar com mais clareza são os critérios interpretativos em relação às cláusulas de exclusão, às circunstâncias específicas e sua aplicação aos casos individuais. Tem-se notado que, no âmbito nacional, por vezes as decisões são contraditórias em relação aos casos individuais. Desta forma, uma maior sistematização e padronização das decisões seria a garantia da consecução do legítimo direito a fruir asilo em outro país.

O segundo capítulo do presente Plano de Ação trata da proteção internacional para os refugiados. Uma de suas recomendações é que o ACNUR, em cooperação com os órgãos de direitos humanos do sistema interamericano e as instituições acadêmicas e de investigação exercitem e capacitem um maior número de profissionais para a atuação na área do direito internacional dos refugiados em âmbito nacional e regional, devido à carência de tais recursos humanos. Para tanto, é proposta a elaboração de livros e/ou revistas acadêmicas que busquem decifrar a temática e torná-la mais sistematizada e disponível aos estudantes e profissionais. Ainda, é previsto que a ACNUR em cooperação com os mesmos atores, promova o ‘Programa Latino-Americano de Formação em Proteção Internacional dos Refugiados’, de sorte que juízes, defensores, funcionários públicos de fronteiras e aeroportos, legisladores, pessoal de organizações não-governamentais, dentre outros, possam receber maiores instruções e capacitação na questão dos refugiados e deslocados internos. Este ponto certamente é nevrálgico em qualquer discussão sobre refugiados, posto que o que está em questão é a conscientização da sociedade e isso deve ser trabalhado diuturnamente. Do contrário, nenhuma política para refugiados seria eficiente se a população que os acolhe os vê com preconceito, com desídia, com desconfiança.

Prevê-se, ainda, e como consequência do referido programa acima, o fortalecimento das redes nacionais e regionais de proteção. Para este fim, prevê-se que seja reforçado o serviço de assessoria legal e assistência aos refugiados e solicitantes de tal condição, tendo-se em consideração seu estatuto pessoal, se idoso, criança, adolescente, homem ou mulher. Experiências bem sucedidas na esfera nacional de algum país são dignas de reaproveitamento em outros da região.

O terceiro capítulo do Plano de Ação do México trata das soluções duradouras. Uma delas seriam as chamadas ‘cidades solidárias’, o que chama a atenção para o lugar onde a maioria dos refugiados na América Latina vivem, após terem ingressado no país de asilo. Eles moram nos núcleos urbanos da América Latina e então, merecem a devida atenção, já que a questão de sua integração nem sempre é rápida ou fácil. Há o questionamento por parte dos locais do porquê refugiados foram assentados ali; por vezes, o refugiado não consegue arranjar um ofício em prazo hábil e fica dependente das políticas estatais, das organizações não-governamentais e mesmo do

ACNUR. Logo, mecanismos de indução do micro-crédito devem ser estimulados, visando dar uma maior autonomia financeira a esse segmento, assim como mecanismos de simplificação e desburocratização na concessão de documentos e procedimento para a titularização como refugiado.

Outra solução prevista é a das “fronteiras solidárias”. O que acontece em muitos dos casos, e em especial, naqueles estados fronteiriços com a Colômbia, é que recebem muitos refugiados e muitos solicitantes de refúgio. Portanto, as fronteiras solidárias querem dizer que programas de sensibilização da população local devem ser levados a cabo com fins a que não haja a estigmatização dos refugiados face à população local, que já, normalmente, conta com poucos recursos dos governos para sua infra-estrutura, economia, saúde e educação locais.

Deve-se assegurar a participação efetiva da sociedade civil nas decisões referentes ao bem-estar social das pessoas que vivem em regiões fronteiriças, bem como seria de bom grado que os Estados, através da responsabilidade compartilhada e do princípio da solidariedade, se consorciassem por intermédio de um pacto bilateral ou mesmo tripartite (com a participação da ACNUR) de forma a melhor racionalizar os fluxos migratórios nas fronteiras internacionais de países onde se repercute um intenso fluxo de refugiados. Esta solução de consórcio, apesar de aparentemente ser positiva, em verdade se traduz em reforçar a lógica do Estado-nação como sendo o centro de onde emanam todas as decisões. Ora, os refugiados, além de organizações não-governamentais com tradição na temática de refugiados são os personagens que devem ser ouvidos, já que destinatários das políticas.

O governo do Brasil previu, inovando no direito regional dos refugiados, o conceito de “reassentamento solidário”. Este programa foi muito bem recebido pelos outros países, já que países como Brasil e Chile têm recebido menos refugiados que outros países, daí a possibilidade de serem reassentados nesses países, em uma perspectiva de solidariedade e não-discriminação, refugiados assentados em outros países da região.

Tal como visto nos parágrafos anteriores, o Plano de Ação do México teve como mira um maior aprofundamento no tocante à temática dos refugiados em âmbito regional. Logo, é o instrumento, por excelência, ao qual os países latino-americanos têm se aferrado de forma a propiciar o desenvolvimento do marco institucional do direito internacional dos refugiados em sede regional e nacional.

Em quinto lugar, a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010 tem o fim de reforçar as políticas advindas do Plano de Ação do México e ampliá-las para outros países da região.

Uma questão inovadora no texto dessa Declaração é que os Estados, com base na legislação nacional de cada qual, devem procurar o melhor tratamento para os refugiados quando estes são

vítimas de tráfico. Neste ponto, claramente o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967 nada disseram. Cabe então, aos Estados, dado que a situação na América Latina tem suas peculiaridades (golpes de Estado, crises econômicas, grupos paramilitares) ativarem mecanismos previstos nas legislações nacionais, servindo-se da jurisprudência interamericana para a solução de eventuais casos. Esta questão é preocupante no tocante aos haitianos, posto que certa quantidade daqueles que ingressaram no Brasil, o fizeram através de “coiotes”.

2.1.1.2. Instrumentos normativos em âmbito nacional

Em termos de Brasil, os refugiados são regulados pela Lei número 9.474 de 1997. Esta lei incorporou à legislação pátria o conceito de refugiado do Estatuto de 1951 e do Protocolo de 1967. A lei brasileira, em relação ao Estatuto em questão foi além, ao prever o seguinte:

Artigo 1º

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

III - Devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A inclusão do inciso acima espelha-se na conclusão terceira da Declaração de Cartagena.

Entretanto, conforme argumentação a ser desenvolvida pelo ora aluno-orientando nos parágrafos que se seguem, ver-se-á que faz-se necessária uma atualização da lei nacional, tendo em vista a emergência de novas situações de deslocamento forçado de pessoas.

A lei nacional de refugiados estatui a competência do Comitê Nacional para os Refugiados para a apreciação dos solicitantes de refúgio e a identificação dos mesmos como refugiados ou não. Uma vez não abarcados pela lei 9.474/97, os solicitantes de refúgio passam a ser tratados pelo diploma número 6.815 de 1980, o Estatuto do Estrangeiro. Isto é, ficam sujeitos às medidas legais aí estabelecidas, não contando com um diploma que lhes seja mais favorável, qual seja, a lei de refugiados.

Para fins de elucidação quanto ao diploma por último mencionado, seu título evoca a época da ditadura militar no Brasil. Logo, as concepções de segurança nacional, ordem pública saltam à vista. Porém, é devido esclarecer que um novo Estatuto encontra-se em votação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei n. 5655 de 2009, tendo sido alvo de críticas, já que reproduz a lógica do Estatuto do Estrangeiro ainda em vigor, que é a lógica de estigmatização do estrangeiro. Isto

certamente não se coaduna com a melhor doutrina de Direito Internacional, visto que o valor máximo para esta é a proteção dos direitos humanos. O Estatuto do Estrangeiro ainda em vigor, infelizmente, tem como substrato uma doutrina que cada vez se verá mais ultrapassada, pois aposta em endurecer a política migratória ao Brasil.

Em breve síntese, cabe lembrar que os indivíduos que ingressem no território brasileiro, enquanto estrangeiros, sua admissão é feita nas hipóteses elencadas no artigo 4º da lei 6.815/80, quais sejam: visto de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático. Porém, seu ingresso pode se dar de forma irregular, quando esses estrangeiros adentram o território nacional através das fronteiras nacionais e não são imediatamente recebidos pela autoridade competente. Ficam, no entanto, sujeitos às medidas previstas nos artigos 57 e 65 da lei número 6.815/80, quais sejam, a deportação e a expulsão, respectivamente.

Pode ocorrer de o estrangeiro chegar à fronteira e demandar à autoridade brasileira competente refúgio, invocando o direito ao asilo. Tal será devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas em seu país de origem, ou porque o estrangeiro não queira se valer da proteção do país de origem, já que não tem nacionalidade e está fora do referido país onde tinha sua residência habitual, ou ainda, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos e que por isso, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro. Logo, nestes casos, a legislação brasileira lhe concederá o estatuto de refugiado, podendo permanecer em solo brasileiro.

Para a concessão do *status* de refugiado, o CONARE verificará se é admissível o pleito do solicitante ou se constitui em imigração por motivos econômicos, ainda que escudada por eventual temor à autoridade política do país de origem. Desde o momento em que o solicitante de refúgio manifestar tal intenção à autoridade migratória na fronteira brasileira, será concedido a esse solicitante a residência provisória, conforme dicção do artigo 21 da lei 9.474/97. Enquanto o CONARE não decida pela concessão do status de refugiado, o solicitante será regido pelo Estatuto do Estrangeiro, conforme previsão expressa no artigo 22 da lei 9.474/97. Vale dizer que o ingresso irregular do estrangeiro para efeitos de solicitação de refúgio perante o governo brasileiro não pode constituir em deportação sumária, visto que isto colocaria a vida daquele em perigo. Isto está devidamente consignado no artigo 8º da lei 9.474/97. O artigo 21, §1º da lei 9.474/97 permite ao estrangeiro (solicitante de refúgio) que, com o protocolo do refúgio solicitado, exerça trabalho remunerado. Esta situação é inteiramente diferente do estrangeiro que ingressa no país com visto temporário na categoria de estudante, por exemplo, já que o artigo 98 da lei 6.815/80 veda o exercício de qualquer atividade remunerada por parte do estudante estrangeiro. Pelo contrário, o estrangeiro solicitante de refúgio pode exercer, contanto que tenha carteira de trabalho provisória

expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, atividade remunerada. Esta previsão legal não se deu ao acaso, sendo que ela se baseia na concepção segundo a qual o solicitante de refúgio e o refugiado devem ser integrados na sociedade do país de asilo, desta forma, e com base nos ensinamentos do Plano de Ação do México, o refugiado deve poder exercer atividade remunerada de forma a prover o seu sustento e de seu grupo familiar, com vistas à sua dignidade.

O diploma nacional para os refugiados é assaz protetivo, tanto o é que, ainda que o CONARE tenha decidido pela improcedência do pedido de refúgio, o estrangeiro poderá recorrer ao Ministro de Estado da Justiça, segundo o artigo 29 da lei 9.474/97 e durante o trâmite do recurso, o estrangeiro poderá continuar em território nacional (artigo 30). Apesar de a decisão irrecorrível do Ministro de Justiça confirmar a recusa do refúgio, ao estrangeiro serão aplicadas as disposições do Estatuto do Estrangeiro, porém este não poderá ser transferido para o seu país de origem, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco a sua vida, integridade física e liberdade, salvo se esse mesmo estrangeiro tiver cometido crime contra a paz, crime contra a humanidade, ou seja contrário aos princípios das Nações Unidas. Ora, isto evidencia o princípio da não-devolução (*non-refoulement*), donde se dizer que a lei de refugiados nacional é bastante protetiva.

Feitas essas considerações, a seguir partir-se-á a um novo enfoque a ser conferido aos refugiados. Por oportuno, não é demais recordar que os instrumentos acima são perfeitamente aplicáveis aos haitianos solicitantes de refúgio no Brasil.

3. Problematização dos princípios gerais – estudo de caso: um enfoque sobre os refugiados e sua integração nos países de acolhida

O estudo deste tema é relevante, senão intrigante, pois dada a conjuntura atual mundial, em que se discute os efeitos da globalização e conseqüentemente, a uniformização dos modos, dos costumes, das normativas dos mais variados conjuntos populacionais, deve-se, então, refletir sobre os rumos que a atual sociedade trilhará nos tempos vindouros. Especificamente, faz-se necessário meditar sobre o contexto brasileiro, tendo em vista que o país abre-se a novas perspectivas econômicas, políticas e sociais.

Logo, é altamente pertinente questionar sobre a integração desses povos à sociedade brasileira e enxergá-los não como um problema, não como um elemento externo estranho à cultura

nacional, porém como sujeitos de direito internacional que merecem o devido respeito e acolhimento pela nação brasileira. Obviamente, essa consideração se desenvolve sob atenta e estrita ótica do Direito Internacional dos Refugiados, seus princípios, seus regramentos e desenvolvimentos teóricos.

Segundo Flávia Piovesanⁱ:

(...) A problemática dos refugiados deve ser compreendida e enfrentada sob a perspectiva dos direitos humanos. Devem esses direitos humanos ser respeitados antes do processo de solicitação de asilo, durante o mesmo e depois dele, na fase final das soluções duráveis, sendo necessário abarcar a problemática dos refugiados não apenas a partir do ângulo da proteção, mas também da prevenção e da solução.

Assim, enfrentada a questão dos refugiados em questão sob o prisma dos direitos humanos, é possível então tratar essas pessoas como verdadeiros sujeitos de direito internacional, à luz dos direitos inerentes à pessoa humana conferidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Apesar disso, é insuficiente tal tratamento à questão dos refugiados, vez que tal questão é vista pela ótica estadocêntrica. Justamente por isso, a literatura disponível sobre os refugiados ainda é pouco desbravadora e corajosa, no que concerne os refugiados, visto que estes são sempre vistos como um problema a ser resolvido pelo Estado que os acolhe.

Ora, quando se expõe o assunto de refugiados, não se está a dizer de alguém que voluntariamente deixou seu país e migrou para outro. São, antes de qualquer outra consideração, seres humanos que, dada a narrativa dos acontecimentos em sede pessoal, viram-se obrigados (daí o caráter involuntário da migração do refugiado a país outro que não o seu) a deixar sua terra natal. O exílio traz efeitos psicológicos consideráveis, notadamente sabidos, como a nostalgia, a saudade, etc. Porém, não tão-somente isto. A condição de refugiado implica no esfacelamento de famílias, vez que na maioria das vezes, as famílias se dividem devido a um dos pais ter de se refugiar em outro país, seu cônjuge restar no país natal, enfim, a condição de refugiado não pode ser impedida ou mesmo dificultada pela ótica do Estado, que unilateralmente detém o poder de decidir se aceita ou não determinada pessoa em seu território.

A literatura deve caminhar para reconhecer no refugiado verdadeira “refugiedade” (qualidade de se estar na condição de refugiado). Isto, no olhar de Peter Nyers traduz-se pelo substantivo “refugeeness”, ou seja, é um substantivo que caracteriza toda uma situação subjacente ao refugiado, suas relações com outras pessoas, com o Estado de onde saiu, do Estado que o acolhe, frente à comunidade internacional. A seguir, o conceito de “refugeeness” para Peter Nyersⁱⁱ:

ⁱ PIOVESAN, FLÁVIA in “O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados”. p.61

ⁱⁱ NYERS, PETER. Rethinking Refugees: Beyond states of emergency. p. xv

Refugeeness is an admittedly ambiguous-some might say fuzzy- concept. It has been likened to a ‘‘generalized condition of homelessness’’. Refugeeness is concerned with the various qualities and characteristics that are regularly associated with and assigned to refugee identity. (...) In particular, refugeeness touches on all the various ‘‘ensembles’’ of human life. As such, it is a concept with some force, as it breaks through the artifice of disciplinary divisions, emphasizing how the ‘‘realms’’ of culture, society, the economy, and the politics all coexist on an immanent field of interaction. This is important because how refugees are interpreted politically is not the exclusive domain of legislative and judicial sectors. Legal definition of refugees, while of immense significance, are not sufficient to understand the politics of refugees.ⁱⁱⁱ

Portanto, o conceito de refugiado não deve se restringir àquilo que foi delimitado legislativamente ou decidido pelos tribunais, bem como administrativamente. Ser refugiado e suas decorrências implicam muito antes o estado das coisas, e não o Estado reconhecer tal ou qual pessoa, através de suas instituições, uma dada pessoa como refugiada.

Ademais, a atual dinâmica da globalização impulsiona novas formas de atuação dos indivíduos como sujeitos de direito internacional e cada vez mais, pode-se observar que o papel hegemônico do Estado-nação nas relações internacionais vem sendo debilitado. Isto, devido à pressão migratória Sul-Sul, Sul-Norte, Norte-Sul, além das migrações pendulares (p. ex: poloneses que se beneficiam do estatuto de cidadãos europeus e vão trabalhar na Inglaterra, porém regressam ao país de origem sempre que possível), o fenômeno de disseminação da dupla-nacionalidade, a cidadania transnacional (o fato de um cidadão ter saído de seu país, residir em outro enquanto mantém contato com o seu país de origem, seja através de associações de imigrantes, seja pela questão religiosa, dentre outras. A isto se denomina também de política quase-diaspórica).

A figura do refugiado rompe com a lógica tradicional de Estado-nação, subjacentes em si os conceitos muito precisos de Estado-território-cidadão. O refugiado é justamente o produto do monopólio da violência que os países reproduzem sobre seus cidadãos, sendo o refugiado pertencente a grupos minoritários. Ora, se um Estado tenta, através de seus poderes de império, subordinar à população aos seus ditames e não havendo consentimento de um dado grupo (geralmente minoritário) às ações de dito Estado, os atos governamentais levam, conseqüentemente,

ⁱⁱⁱ A seguir, segue tradução livre do aluno-orientando para o trecho em destaque: ‘‘Refugeeness (a condição de refugiado) é reconhecidamente um conceito ambíguo –alguns diriam vago. Tem sido relacionado a uma ‘‘condição generalizada daqueles que não dispõem de um teto sob o qual viver’’. A condição de refugiado é apreciada através dos vários adjetivos e características que regularmente estão associados à identidade de refugiado. (...) Com efeito, a condição de refugiado tange vários aspectos da vida. Em sendo assim, não é um conceito frágil, justamente porque quebra com o artifício de se separar as disciplinas didaticamente, uma vez que traz à tona como os campos da cultura, sociedade, economia e política, todos coexistem num espectro imanente de interação. Isto é importante, porque a forma como os refugiados são interpretados politicamente não está ao alvitre exclusivo dos poderes legislativo e judiciário. As definições legais de refugiados, apesar de apresentarem densa significação, não são suficientes para o entendimento da política dos refugiados’’.

às pessoas que sofrem de perseguição interna a fugirem do país e buscar asilo em outro. Assim, a noção de refugiado é decorrência lógica do mundo pós-moderno, de Estados soberanos.

Entretanto, algumas situações-limite têm levado ao questionamento da caracterização tradicional do refugiado. Este sempre na literatura fora visto como o oposto do cidadão, ou seja, despojado de todas as garantias que este detém. A conceituação de Peter Nyers neste sentido é de muita valia. Diz Peter Nyers^{iv}:

(...)The space of citizenship, for example, is located inside the territorial boundaries of the sovereign state and is, therefore, said to be a secure and protected place. The space of the refugee, by contrast, is outside the protective sphere of the state and so is an insecure space of fear and danger –a state of emergency. The space of citizenship, moreover, defines belonging in relation to a common political community composed of fellow citizens. The refugee, by contrast, resides within a humanitarian space and so can only claim membership to the elusive moral community of “humanity”. Citizens possess the capacity to voice their political views in a public space with the expectation of being heard; refugees are defined –no, erased- by their speechlessness. Citizens enjoy a “full” existence that comes from a politically qualified form-of-life, allowing them to participate in various social, cultural, and economic pursuits; refugees are allocated a bare life with minimal requirements, needing only the basics of food, shelter, and medical care to be sustained. Citizenship is a celebrated and much sought after identity; refugees are demonized, the “scum of the earth” as Hannah Arendt lamented. In sum, from a political perspective, all that is present to the citizen is absent to the refugee.^v

Portanto, o refugiado, sempre era visto como o reflexo esbatido da categoria política em que se situa o cidadão. Contudo, Peter Nyers traz o exemplo do “refugiado-guerreiro” para demonstrar como a concepção tradicional de refugiado, ainda em voga, deve ser afastada. O refugiado-guerreiro é aquele que, mesmo em condições aguerridas, reúne seu clã e combate as tropas governamentais, as quais perseguem os grupos minoritários de que fazem parte os refugiados. Certamente não é o mais coerente, pois o que se busca é a proteção de uma dada comunidade em face às violações cometidas por um ente estatal, porém foi o caso dos guerreiros *mujaheddines* no Afeganistão. O contexto desse grupo era o das forças soviéticas que tomaram o

^{iv} NYERS, PETER. Rethinking refugees : beyond states of emergency. p. 97-8.

^v Uma tradução literal da passagem em comento seria: “(...) O espaço para a cidadania(qualificação dada somente a quem é cidadão), por exemplo, está localizado dentro das fronteiras territoriais do estado soberano e é, então, tido por ser um lugar seguro e protegido. O espaço do refugiado, em oposição, encontra-se fora da esfera protetiva do estado, logo é um espaço inseguro onde há medo e perigo – um estado de emergência. O espaço da cidadania, ademais, define o pertencimento em relação a uma comunidade política em comum composta de cidadãos. O refugiado, em contraste a isso, reside recluso num espaço humanitário e então, somente pode assegurar-se como membro da comunidade moral da “humanidade”. Os cidadãos possuem a capacidade de ventilar suas concepções políticas num espaço público sob a expectativa de ser ouvido; refugiados são definidos – ou apagados- pelo fato de serem mudos. Os cidadãos desfrutam de uma existência “integral” que advém de uma forma-de-vida politicamente qualificada, permitindo-lhes que participem nas frentes econômicas, culturais e sociais; aos refugiados é garantida uma mera vida com mínimos requisitos, precisando somente do básico em matéria de comida, abrigo e assistência médica. A cidadania é celebrada e uma identidade à que todos perseguem; os refugiados são demonizados, o “lixo da Terra” conforme o lamento de Hannah Arendt. Em suma, de uma perspectiva política, tudo o que está presente no cidadão está ausente para o refugiado”.

governo de Kabul, e então, muitos afegãos foram deslocados forçadamente ao Irã e Paquistão. Porém, muitos desses refugiados, que viviam em campos de refugiados, reuniram-se em grupos consideráveis e regressaram ao território afegão de modo a lutar contra a opressão soviética. Ora, os refugiados-guerreiros constituem um exemplo, dentre outros, de que aos refugiados devem ser assegurados e efetivados os direitos mais básicos: o direito à vida, à expressão, à livre-associação, dentre outros.

Infelizmente, os refugiados, e no presente estudo, os haitianos em território brasileiro foram tratados pela ótica clássica, que os vê despojados de qualquer atributo político; somente são vistos pelo prisma humanitário como se misericórdia eles pedissem. Contudo, os refugiados estão longe de ser figuras impávidas, inertes, subjugadas à ótica paternalista. Como se depreende de muitos dos relatos, os haitianos exerceram seu direito à expressão, conclamando às autoridades brasileiras que intercedessem por eles; além disso, uma vez dentro do território brasileiro, muitos já sabiam até onde poderiam recorrer, onde poderiam arranjar um ofício. Logo, demonstrado esta que a figura despersonalizada do refugiado é concepção anacrônica.

Um ponto que merece ser frisado é o paradoxo entre, de um lado, um mundo cada vez mais interdependente onde, nas esferas internacional, regional e mesmo local, os governos se dizem preocupados com a questão dos refugiados e de outro, a prática desses mesmos países, cada vez mais descompassada com o discurso e aquilo já positivado.

Apesar de o sistema de proteção aos refugiados não ser incipiente, contando com a especial ajuda da ACNUR em diversos rincões do planeta, além dos instrumentos normativos que disciplinam a matéria, há, todavia, uma paralisia geral quanto à aceitação de refugiados em vários países. Não se tem sabido distinguir muito bem um refugiado de boa fé daquele que diz ser refugiado, mas que na verdade, procura melhores condições econômicas para si e para sua família. O estatuto dos refugiados, previsto em hipóteses específicas, tais como às de perseguição ou de fundado temor em razão das opiniões políticas expressadas, do grupo social ao qual se pertence, dentre outras, tem sido, então, fraudado.

Diante de fraudes já ocorridas e por conta da zona cinzenta que atualmente paira sobre a figura dos refugiados, ao não se saber se são refugiados no sentido empregado pela Convenção de 1951 ou o Protocolo de 1967 ou se, ao contrário, são pessoas que alegam sofrer perseguição, mas usam o estatuto dos refugiados como subterfúgio à imigração econômica, muitos governos têm endurecido, senão restringido ao máximo a aceitação de refugiados em seu território.

Nesse tocante, toma-se a Europa Ocidental como exemplo. Durante muito tempo, de 1974 até 2005, a imigração de trabalho assalariado esteve suspensa na Europa. Nesse período, notou-se um incremento nos números de demanda por asilo. Somado a isso, durante os primeiros anos de

vigência da Convenção de 1951, dado o seu caráter limitador à Europa do pós-guerra, muitos refugiados eram europeus, entretanto, durante as últimas três décadas, tem-se notado que os refugiados provêm de países pobres e mal-governados, daí a confusão que se tem entre quem é realmente um refugiado de boa fé de outra pessoa que apenas procure condições melhores de vida. Números de 2008 mostram que, de 240.000 pedidos de asilo no continente europeu, 73% foram negados. Ora, isso demonstra que a questão de se aceitar refugiados em um determinado território permeia diversas questões. Em primeiro lugar, tem-se a opinião pública, que tende a entender o refugiado como um ‘’proveitador’’. Ou seja, a população tende a enxergar o refugiado como um aproveitador, que se utiliza do estatuto de refugiado para poder ter a assistência social prestada pelo país que o acolheu. No entanto, esquece-se que em muitos casos, as pessoas são vítimas de perseguição em seu próprio país. E em segundo lugar, há um choque entre o discurso humanitário, as convenções internacionais, os tratados de direitos humanos internacionais dos quais o Estado é signatário e as possibilidades financeiras de empreender projetos de assentamento local dos refugiados.

Diante disso, a problemática dos refugiados tem-se tornado acentuada, já que os países industrializados têm aceitado cada vez menos refugiados, empurrando parte da responsabilidade para outros países, sendo que a lógica da responsabilidade compartilhada deveria estar acima de tudo. Além disso, os próprios países industrializados têm-se utilizado de medidas draconianas visando a desestimular a ida de asilados a seu território. Muitos países europeus, por exemplo, têm reeditado suas leis (Lei Villepin, 2003, França; Reino Unido, 2002) com o fito de restringir cada vez mais a imigração e os pedidos de asilo.

A União Européia vem harmonizando a política migratória dentro do contexto europeu, desta forma, em muitos países foram criados centros de detenção provisória. A pessoa que solicita refúgio a um desses países deve se recolher a um desses centros, esperando a decisão do governo local. Logo, proíbe-se a livre circulação dessas pessoas. Outro exemplo de medida draconiana é a punição severa às empresas transportadoras, que permitem com que essas pessoas cheguem nos países europeus e aí aponham um pedido de asilo. Além disso, a União Européia trabalha em parceria com Estados situados na ‘’zona tampão’’, zona essa limítrofe com o território europeu, de forma a que eventuais asilados que queiram adentrar a União Européia, ao contrário, sejam estimulados a pleitear asilo em um desses países, como por exemplo, o Marrocos, a Turquia, dentre outros. Por fim, a política comunitária europeia estabeleceu o conceito de ‘’países certos’’, o que implica em a União Européia regularmente rever a situação política, econômica e social de vários países, de forma a que, se considerado que determinado país é um ‘’país certo’’, o eventual asilado proveniente desse país que peça refúgio em território europeu, será devolvido ao país de origem, já

que a União Européia entende que esse país proporciona condições tais, onde não há espaço para perseguições políticas, em virtude de credo, de minorias étnicas etc.

Como se pôde depreender do disposto acima, obviamente uma política estatal que respeite o direito internacional dos refugiados e os direitos humanos dessas pessoas não está em consonância com o que foi dito acima. Pelo contrário, as políticas européias estimulam cada vez mais o preconceito que a sociedade tem em relação aos refugiados, bem como estigmatiza esse grupo como se criminosos fossem.

O Brasil, por via transversa, não tem um histórico de acolher um número elevado de refugiados. Somente em 1997 foi promulgada a Lei Nacional de Refugiados, que houve por bem acatar as determinações já contidas na Convenção de 1951 e Protocolo de 1967. Como se verá adiante, todavia, faz-se mister a reforma de dita lei, atualizando-a, já que as condições sócio-econômicas brasileiras mudaram e com isso, os fatores de atração (os chamados fatores “push”, na doutrina das relações internacionais) exercidos pelo Brasil sobre estrangeiros são maiores atualmente.

Dados do CONARE revelam que em 2008, o número de refugiados acolhidos pelo Brasil foi de 3.918 pessoas; em 2009, 4.261; em 2010, 4.359 e em 2011, 4.470 refugiados. Pois bem, cabe destacar, de antemão, que o Brasil, em iniciativa inédita no contexto regional, conforme abordado em tópico anterior, propôs a política de reassentamento solidário. Através dessa política, outros refugiados, que estavam em outros países já assentados, mas que por ventura não tivessem se adaptado às condições locais, puderam vir ao Brasil fruir sua residência através do reassentamento. Logo, as cifras acima mencionadas equivalem aos números de refugiados reconhecidos pela lei nacional em conjunto com os refugiados advindos de programas de reassentamento solidário.

Conforme se entende dos números à vista, tem crescido o número de refugiados no Brasil ano após ano. Em entrevista concedida ao Instituto Humanitas da Unisinos (RS), Rosita Milesi, diretora do Instituto de Migrações e Direitos Humanos, o qual auxilia na política nacional de refugiados em conjunto com o CONARE e a ACNUR, afirma que o Brasil, desde 2010, recebeu mais de 5.000 refugiados haitianos. Em análise preliminar de 714 processos entre 2010 e 2011, pôde-se verificar que 39,7% dos haitianos considerados têm o ensino fundamental incompleto, outros 30,6% têm o ensino médio incompleto. Cabe dizer que certo número de haitianos, dentro do contingente de cinco mil aceitos pelo Brasil, tem ensino superior e desta forma, seriam empregados quando da realização da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 a serem sediadas no Brasil, já que falam o idioma francês. Isto posto, esta é uma medida que encerra uma das finalidades do Plano de Ação do México, segundo a qual, o trabalho para o refugiado constitui em medida que visa resguardar a sua dignidade humana.

Além disso, Rosita Milesi explica que o Brasil tem condições de aceitar um número maior de imigrantes, e de refugiados, uma vez que comparado aos países da América do Sul, o Brasil apresenta somente 1% de sua população como sendo de estrangeiros residentes. Na Argentina, esse número é de 3,6%, 2,9% no Equador, 2,4% no Uruguai, 1,9% no Uruguai e 3,5% na Venezuela. Segundo Milesi, o Brasil não enfrenta nenhum movimento migratório excessivo, sendo assim comporta em seu território um número maior de imigrantes (e refugiados).

Todavia, não se figura somente essa justificativa como bastante para um maior ingresso de estrangeiros no Brasil. Há de se considerar que o Brasil, como potência emergente e presente nos principais fóruns mundiais de debate, deve sim acolher refugiados e imigrantes que aqui queiram se estabelecer, uma vez que o próprio país foi fundado como base em imigração. Ademais, o crescimento do Brasil também depende da atração de mão-de-obra qualificada como forma a estancar défices setoriais, que recorrentemente necessitam de trabalhadores muito qualificados. Logo, como medida de impulsionar o Brasil adiante e introjetar na população a prática do multiculturalismo, faz-se necessário o Brasil abrir suas portas a refugiados e imigrantes por uma questão humanitária. Mas há quem veja pela lógica utilitarista, que nesse caso se confunde com a lógica estadocêntrica, segundo a qual, uma maior aceitação de refugiados e imigrantes seria interessante para o Brasil, por questões geopolíticas, de necessidade de mão-de-obra qualificada e de maior inserção do país no contexto internacional.

Contudo, atualmente a posição é de que o Estado brasileiro tem o direito legítimo de impôr condições para a entrada de estrangeiros no território nacional, de forma que o princípio da responsabilidade compartilhada em matéria de refugiados deve ser a tônica, não se tornando o Brasil em único fomentador da causa.

É justamente em se dando poderes ao Estado de recusar a que estrangeiros ingressem em seu território, seja como imigrantes seja como refugiados ou mesmo apátridas, e o conflito com os direitos do homem consagrados em diplomas internacionais, regionais e nacionais que institui a controvérsia sobre a qual estudiosos se debruçam diuturnamente.

A literatura deve caminhar para soluções cada vez mais colegiadas e representativas dos segmentos que serão destinatários de tais decisões, pois o que se tem notado é que quando a decisão cabe unicamente ao Estado, o indivíduo que vem pleitear sua justa causa para a concessão desse ou daquele estatuto se vê em situação de subjugado face ao poder potestativo do Estado. Não raramente os Estados tomam decisões que a própria maioria de seus cidadãos rejeitam-nas, conflitando o discurso humanitário com as práticas estatais. Estas, no mais das vezes, parecem não repousar na efetivação dos direitos do homem, mas sim em decisões da própria Administração que não têm respaldo na opinião pública.

Com base em tais lições, o Comitê Nacional para os Refugiados deveria ser reformulado, passando a ter como membros organizações não-governamentais com tradição na temática dos refugiados, bem como ex-refugiados. Isto garantiria que o processo decisório dar-se-ia numa lógica de respeito aos direitos dos refugiados e impediria que o Estado, arbitrariamente, rejeitasse este ou aquele pleito por conveniência sua. O Estado, diante de tais circunstâncias, seria chamado ao seu dever humanitário, do qual não poderia se esquivar.

Quanto ao pilar sobre o qual deve se fundar a sociedade, que aceita os refugiados sem nenhum resquício de xenofobismo, este se chama multiculturalismo. É só a partir do momento em que o multiculturalismo é propalado pela sociedade que então a figura do imigrante, do refugiado passa a ser vista por outro prisma, pelo prisma da inclusão, uma vez que a sociedade sendo plural, mais rica e vibrante ela se torna.

Catherine Wihtol de Wenden, quem, a respeito de tratar sobre a cidadania escreve as seguintes linhas:

“La citoyenneté ne peut plus être entendue dans son contexte traditionnel, avec une dimension culturelle unidimensionnelle. Des pays comme le Canada et l’Australie ont changé leur conception de la citoyenneté, d’abord fondée sur le mythe de l’homogénéité nationale, en introduisant le multiculturalisme comme élément de la citoyenneté, transformant l’identité des sociétés d’accueil avec l’introduction de l’ethnicité plurielle parmi ses composantes.”^{vi}

O que se quer dizer com isso é que a cidadania não pode mais ser entendida em seu contexto tradicional, a partir de uma dimensão cultural unidimensional, fundada na homogeneidade nacional. Uma vez introduzido o multiculturalismo como ingrediente da cidadania, isto transforma as sociedades que acolhem os migrantes, os refugiados, os apátridas, já que promove a idéia de etnicidade plural no seio da sociedade.

De posse dessa nova abordagem de se entender a pessoa humana que vem buscar refúgio em certo país, também é perfeitamente possível integrar os refugiados à sociedade, porquanto entendido o refugiado pela sua natureza intrínseca de pessoa humana merecedora de acolhimento e de proteção às suas liberdades individuais, de credo, de participação política.

Outrossim, com a acolhida pelo Brasil deste novo contingente de refugiados, qual seja, o de haitianos, forçosamente a literatura se verá atribulada, vez que até então, os maiores contingentes de refugiados e imigrantes acolhidos pelo Brasil têm sido de africanos (países da Lusofonia) e pessoas fugidas dos conflitos armados das FARC na Colômbia. Diante desta nova variável, qual seja, um grupo populacional cuja língua difere do idioma oficial do Brasil e cujos costumes, e

^{vi} WIHTOL DE WENDEN, CATHERINE. La question migratoire au XXIème siècle : migrants, refugies et relations internationales. p. 137

mesmo, o credo são substancialmente diferentes, as tradicionais respostas aos refugiados deverão ser reformuladas. Evidentemente que um refugiado colombiano, fugido dos conflitos paramilitares em seu país, certamente de credo cristão, com usos e costumes que se assemelham aos brasileiros (pelo fato de ter sido um país colonizado, um país exportador de matérias-primas, dentre outros fatores) não inspira o mesmo tratamento que um refugiado haitiano, fugido de um cenário desolador de crise social em razão do terremoto de 2010, vindo de uma região com precária institucionalização governamental. Por serem descendentes de africanos, certo segmento da população haitiana recorre ao ‘’vaudou’’(palavra em francês para vodu), logo, há uma mescla entre o Cristianismo (credo que os colonizadores franceses seguiam e seguem) e práticas religiosas ancestrais africanas.

Em termos de multiculturalismo, aceitação de minorias como forma de haver uma sociedade plural, Hassan Zaoual, professor na Université du Littoral côte d’Opale, elabora a teoria dos sítios (lugares) simbólicos de pertencimento. Segundo esta teoria, o sítio seria uma entidade imaterial, que impregna a visão, a reflexão e a ação de um determinado grupo. Essa entidade imaterial é verdadeira cosmogonia das tradições, ritos e práticas de um determinado grupo. Portanto, o mundo existente é dotado dessas representações simbólicas coletivas que fazem com que um indivíduo não se ‘’descodifique’’, ainda que imerso em um ambiente cultural diferente do seu (o que se sugere tratar de indivíduos globalizados). A teoria do sítio é algo não-estático, já que em se tratando de visões de mundo, tradições diferentes, o sítio de uma pessoa é constantemente reciclado onde quer que essa pessoa esteja, já que em tais circunstâncias, ele deverá agir segundo a forma prescrita em determinada sociedade, porém não poderá se esquivar de suas raízes. Há, ainda, as chamadas ‘’zones d’ancrage’’ mencionadas por Zaoual, que se referem a elementos que a todo tempo permitem que o indivíduo globalizado se atine para suas práticas culturais, tais como, as minorias étnicas, religiosas e multiculturais que se encontram no mesmo lugar desse indivíduo.

Obviamente que, em se tratando de globalização e de acentuada uniformização dos costumes, a teoria do sítio é perfeitamente aplicável em qualquer lugar, já que resgata a identidade autônoma de cada indivíduo, como meio de afastar possíveis genocídios culturais.

Será somente a partir de uma nova ótica, dentre as possíveis, a teoria do sítio, que se fará plenamente possível em se pensar nas sociedades multiculturais, já que o atual estágio das sociedades globalizadas caminha para uma convergência econômica, política e por quê não dizer até cultural? A globalização tem, então, servido a propósitos mais econômicos do que a preservação de culturas e etnias. É justamente por isso que Hassan Zaoual aponta uma das

principais reflexões do mundo contemporâneo: “plus ça se globalise, plus ça se localise!”^{vii}. Isto é, em tradução espontânea, quanto maior o caráter globalista, maior ainda o localismo. Tal se deve ao fato de quanto mais a economia dos países ser cada vez mais interdependente entre si, além cada vez mais se enxergar um papel do Ocidente em querer impôr seus modos e costumes aos outros povos, maior é a tendência de os povos aferrarem-se a suas tradições, usos e costumes.

Ora, a partir do momento em que se propugna pela vida em sociedade multicultural, multiétnica, não se pode exigir que os povos chamados a integrar essa sociedade desapeguem-se de seus valores, como forma a permitir a vida em comum, já que isto se caracterizaria por um processo injusto de uniformização do padrão cultural. É justamente nesse tocante que a teoria do sítio é relevante para se entender a vida do indivíduo globalizado que não pode perder suas raízes culturais e religiosas, onde quer que esteja.

A aplicação dessa teoria é perfeitamente cabível no contexto brasileiro, onde se vislumbra o respeito do governo às minorias (e mesmo tem-se tentado atribuir discriminações positivas a essa minoria como forma a contornar prejuízos pretéritos). Logo, os haitianos acolhidos pelo Brasil, ao encontrarem um quadro institucional que lhes permita manter seus valores, ao mesmo tempo em que se integram à sociedade, ver-se-ão apegados ao uso da teoria do sítio.

Contudo, relevante é ter-se em conta de que certas práticas culturais deverão ser sopesadas com os ditames da vida em sociedade, além do respeito à ordem pública, já que práticas observadas no Haiti, tais como a prática do “vaudou”(vodu), em tese, não podem ser toleradas no Brasil, já que causadoras de prejuízo à vida de terceiros. Sem prejuízo das sanções civis e penais, no entanto, não se pode privar refugiados, imigrantes, apátridas de outras etnias de manterem sua tradição, na medida em que isto não impeça a vida em sociedade com aquele povo que os acolheu.

O refugiado, para o presente estudo, reitera-se, deve ser enxergado não apenas como mais um número ou um problema a ser tutelado pelo Estado brasileiro, senão que a sua acolhida decorre de imperativo de solidariedade internacional entre os Estados. Da mesma forma que o Estado brasileiro hoje acolhe um nacional do Haiti em virtude dos graves acontecimentos ocorridos naquele país, posteriormente nacionais do Brasil poderão ver-se na emergência de serem acolhidos em outros países.

O Estado não pode justificar atitudes arbitrárias de não aceitar qualquer estrangeiro, sob a premissa de que exerce seu poder de império, visto que, conforme já visto, no caso dos refugiados de boa-fé, esses estão definitivamente fugindo de situação fática que os obrigaram a demandar refúgio em outro lugar. O Estado poderá exercer seu legítimo poder de barrar a entrada de

^{vii} in *Minorités et diversité : une introduction à la pensée postglobale*. ZAOUAL, Hassan. p. 65 (Verificar como se coloca um capítulo dentro de um livro)

estrangeiros, desde que sob uma justa causa, tal como o é o fato de alguém que sabidamente tenha ceifado vidas em outros países, e se utiliza do estatuto do refugiado, de forma a escudar-se atrás das fronteiras brasileiras.

3.1 Histórico do ingresso de haitianos no Brasil desde 2010 até 2012

Aos 12 de Janeiro de 2010, cerca de 25 quilômetros a sudoeste de Porto Príncipe, Haiti, um terremoto de intensidade 7 graus na escala Richter abalou o Haiti e países vizinhos. Seu saldo foi um dos mais trágicos da história do Haiti, com centenas de milhares de mortos, e outros milhares emigrando para outros países, dado o colapso do governo e suas instituições em providenciar apoio à população e à reconstrução do país. Esse fluxo migratório teve como preferência os Estados Unidos, Canadá e países vizinhos ao Haiti, porém com a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti) a cargo do Brasil, além das notícias de que este país sul-americano se desenvolvia e gerava excedente de empregos, muitos haitianos passaram a vislumbrar a imigração ao território brasileiro. Recorde-se que a MINUSTAH é uma força de pacificação das Nações Unidas cujo mandato se restringe ao Haiti, visto que este país, durante a década de 90 do século passado e durante vários anos da primeira década do século XXI esteve imerso em conflitos entre grupos opositores que contestavam a legitimidade do Poder Executivo e as forças deste em contraposição àqueles.

Desde o ano de 2010, o Brasil tem recebido haitianos. A rota de migração deste contingente populacional até o Brasil foi detalhada por Rosita Milesi e Cândida Alves, em seu artigo intitulado <<Solidariedade Brasil-Haiti. Haitianos no Brasil – Um apelo à Acolhida, à Solidariedade e à Integração>>, ambas do Instituto de Migrações e Direitos Humanos. Os haitianos, num primeiro momento, adentram o território da República Dominicana, já que este país é o único que faz fronteira física com o Haiti. De lá, seguem de avião até o Equador ou até o Peru. O Equador não exige vistos de entrada para haitianos, os quais iniciam sua jornada já em terras sul-americanas, por esse país. O próximo destino é o Peru, pelo motivo de o Equador não fazer fronteira com o Brasil. O Peru também tem servido de rota para os haitianos, porém, até Janeiro de 2012, esse país andino dispensava os haitianos do visto de entrada. Com a entrada de um número em torno de 6.500 haitianos desde 2010 em território brasileiro, o Peru foi pressionado para que adotasse a exigência

de vistos de entrada aos haitianos, de forma a desincentivar a vinda de haitianos ao Peru e sua consequente vinda ao Brasil.

O ingresso no Brasil tem-se dado, na maioria dos casos, pelas cidades de Tabatinga/AM (fronteira com a Colômbia, cidade de Leticia), Brasiléia/AC (fronteira com a Bolívia, cidade de Cobija) e Assis Brasil/AC (fronteira com o Peru, cidade de Iñapari). A maioria dos haitianos chega sem documentos e sem muitos pertences, já que para o pagamento de seu périplo até o Brasil, eles precisam se desfazer de praticamente todas suas economias, de forma que chegam ao território brasileiro quase sem nenhum dinheiro. Além disso, cientes de que muitos haitianos têm ingressado no Peru para, então, partir para o Brasil, pessoas conhecidas vulgarmente como “coiotes” aproveitam-se dessa vulnerabilidade e do próprio fato de que os haitianos não sabem como se locomover em terras peruanas. Logo, aqueles cobram destes últimos uma facilitação na travessia até o Brasil.

Como dito, muitos haitianos chegam sem documentos na fronteira com o Brasil e acresce-se a esse problema outro: o despreparo de agentes de fronteira para lidar com esse contingente populacional que fala francês e créole (a língua dos ex-escravos que é oficial no Haiti). Felizmente, há pessoas que conseguem falar espanhol e isto alivia a burocracia de os haitianos já ajuizarem, ali mesmo na fronteira, o seu pedido de refúgio ao governo brasileiro.

Alguns haitianos ingressam no território brasileiro de forma clandestina, estando sujeitos à deportação ou ao visto humanitário concedido pelo governo brasileiro. Este visto humanitário, como será visto nas páginas a seguir, foi uma forma encontrada pelo governo brasileiro de não deixar ao léu os haitianos, sendo certo que, sem dinheiro algum, não conseguiriam voltar à terra natal e recomeçar aí a vida. Afora isso, muitos relatam que a vida no Haiti tornou-se impossível, devido às sucessivas crises políticas (governos de Jean-Bertrand Aristide, René Préval, grupos armados opositores, golpe de Estado, militares reabilitados) e ao terremoto de 2010, que desintegrou todo um tecido sócio-econômico já combalido desde o final da transição do regime ditatorial ao governo civil, em fins da década de 80 do século XX. Antes de Janeiro de 2012, quando se tornou obrigatório o pedido de visto pelos haitianos para o ingresso no Brasil, os mesmos não necessitavam de qualquer formalidade para adentrar o Brasil.

No entanto, muitos chegavam a alguma cidade limítrofe com a fronteira brasileira e então, submetiam um pedido de refúgio no Brasil. Como será visto mais adiante, apesar de solicitado o refúgio, não era o Comitê Nacional para os Refugiados, órgão vinculado ao Ministério de Justiça, que analisava os pedidos de refúgio. Isto, porque segundo o CONARE, nem a lei nacional de refugiados, tampouco o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu protocolo de 1967 previam a situação fática à qual os haitianos estavam jungidos, portanto o CONARE declarava-se

incompetente para a análise desses pedidos. Todavia, remetia os pedidos para a análise do Conselho Nacional de Imigração, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho.

Os haitianos, uma vez ingressos no território brasileiro, geralmente optam em ir para as capitais, onde há a possibilidade real de serem empregados. Dentre essas, cita-se Manaus, por ser a capital mais próxima do lugar por onde adentram o Brasil. Porém, Rio Branco e Porto Velho também têm sido as cidades escolhidas. Alguns haitianos, já contando com certa informação sobre o Brasil dizem querer ser contratados pelas obras de construção das Usinas Hidrelétricas do Belo Monte e Jirau. Outros, ainda, dizem querer ir até o Rio de Janeiro ou São Paulo, já que têm notícia de que em tais cidades é fácil a sua empregabilidade. Um ponto a ser ressaltado é que, segundo pesquisa efetuada pelo Conselho Nacional de Imigração considerando o lapso 2010-2011, certa parcela dos haitianos que ingressaram no Brasil apresenta ensino superior completo, outros tantos, ensino médio completo^{viii}. Acrescente-se que o dinheiro auferido, no mais das vezes, é remetido a parentes que remanescem no Haiti.

Passa-se, então, a seguir à posição encontrada pelo governo brasileiro para conferir aos haitianos em questão, o estatuto do refugiado.

3.2 Questões jurídicas acometidas aos haitianos quando de seu ingresso e permanência em território brasileiro

Conforme já dito em tópico inicial, os haitianos, até sua chegada em território brasileiro, enfrentaram enormes desafios. Todos os que vieram (e que ainda continuam a vir) tinham como mira escapar de conflitos sociais, crises políticas e econômicas, ainda mais deterioradas após o terremoto de 2010 que matou milhares, deixando outros milhares em estado de penúria.

Quando chegaram à fronteira com o Brasil e solicitaram refúgio às autoridades brasileiras, a recepção decorreu em clima de hospitalidade e cordialidade. Há relatos de que muitos moradores das cidades na região fronteira foram cordiais, apesar de os haitianos não conseguirem se comunicar em português. Isto atesta, ainda que minimamente, o potencial de integração desse contingente à sociedade brasileira, sociedade esta, de imigração.

^{viii} Pesquisa disponível no sítio <<http://ponto.outraspalavras.net/2012/01/20/brasil-os-desafios-da-lei-de-migracoes>>

Uma vez dentro do Brasil, já com o pedido de refúgio instruído à autoridade competente, puderam esses estrangeiros gozar do livre trânsito dentro do território brasileiro, conforme o artigo 21 da lei 9.474/97 assim o preceitua.

Apesar de solicitado o refúgio ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), este entendeu não ser de sua alçada a decisão de tais pedidos, declinando então de sua competência e remetendo os processos ao Conselho Nacional de Imigração. O CONARE entendeu não ser de sua competência tal decisão devido ao fato de que a interpretação para a atribuição do estatuto de refugiado, no caso brasileiro, dá-se com a análise dos critérios estabelecidos no artigo 1º e seus três incisos da lei 9.474/97.

Aqui cabe a seguinte consideração: a organização não-governamental Conectas Direitos Humanos enviou pedido de consulta ao CONARE para que este lhe respondesse, se o aceite de haitianos no território nacional implicou no reconhecimento dos mesmos pela aplicação do artigo 1º, inciso III da lei 9.474/97. Este inciso dispõe sobre o reconhecimento de refugiado como aquele indivíduo que, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

O CONARE, então, através do ofício n. 042, de 3 de Fevereiro de 2012, endereçado às senhoras Lúcia Nader, diretora executiva, Juana Kweitel, diretora de programas, ambas da organização não-governamental Conectas Direitos Humanos, explicou-lhes, dentre outros motivos, que para a grave e generalizada violação de direitos humanos, segundo prática firmada pelo CONARE ante suas decisões, para sua materialização, há de ocorrer as seguintes situações:

- 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 do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo 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.^{ix}

^{ix} LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI em FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles (Org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, MJ. 2010, p. 89. In: Ofício n. 042/CONARE/2012

Logo, não sendo o Haiti considerado um país que experimenta uma situação de grave ou generalizada violação de direitos humanos, tampouco considerado como Estado que persegue seus nacionais devido à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, os nacionais desse país que vêm buscar refúgio no Brasil não se encaixam nos três incisos do artigo 1º da lei de refugiados nacional. É cabível também a explicação segundo a qual, mesmo diante da insegurança econômica e social, vivida por ampla maioria de haitianos, tal fato não enseja a proteção pelas vias tradicionais do direito internacional do refugiado, quais sejam, o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu protocolo de 1967.

Indo além, o coordenador-geral do CONARE, o senhor Renato Zerbini Ribeiro Leão afirma que não há previsão, tanto na dinâmica internacional quanto na interna, para a acolhida de refugiados ambientais. Isto quer dizer que aquelas pessoas fugidas de um país onde tenha havido uma catástrofe ambiental, com a normativa existente atualmente, não é possível reconhecer tais pessoas como refugiadas ambientais.

A solução apresentada ao caso dos haitianos foi a concessão de visto humanitário, como se verá a seguir. Foi esta a solução encontrada pelo governo brasileiro para a solução dos refúgios solicitados por haitianos. Por óbvio, o governo brasileiro, que se pauta pelo respeito aos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos, não deveria devolver os haitianos aqui uma vez ingressos por razões humanitárias. Seria possível que o governo brasileiro procedesse quanto à devolução desses estrangeiros já que os mesmos não se enquadravam na categoria de refugiados, portanto não sendo aplicável o princípio de *jus cogens* da não-devolução (*non-refoulement*). No entanto, dadas as circunstâncias, a angústia e a desolação pelas quais os haitianos estavam acometidos, o Brasil reagiu da forma mais aceitável em situações de crise humanitária. Sua posição foi a de aceitar os haitianos por uma via especial. Logo, não se cogita aqui que a proteção oferecida pelo Brasil foi a complementar, através do reconhecimento de tais indivíduos como refugiados, senão que a proteção teve um caráter especial, de viés humanitário.

As solicitações de refúgio procedentes de cidadãos haitianos entre o ano de 2010 até 13 de Janeiro de 2012 foram remetidas, então, do CONARE ao Conselho Nacional de Imigração, órgão criado pelo Estatuto do Estrangeiro (lei n. 6.815/80).

O Conselho Nacional de Imigração, instituído pelo Estatuto do Estrangeiro (lei 6.815/80) foi criado pelo artigo 29, inciso XXI da Lei n. 10.683 de 2003, sendo que é parte integrante do Ministério do Trabalho e Emprego. Suas atribuições e organização estão previstas no Decreto n. 840 de 1993.

Considerando o poder normativo do Conselho Nacional de Imigração em termos de matéria imigratória, várias resoluções normativas já foram aprovadas. Dentre elas, cite-se como essenciais

ao estudo do presente caso, as de número 06, 27, 91 e 97, bem como a resolução recomendada n. 08. Outra resolução normativa a ser observada é a de número 13, sendo que esta é resolução normativa do CONARE. A resolução normativa n.06, de 21 de Agosto de 1997, do CNIg disciplina em seu artigo 1º, alínea ‘a’ que o Ministério da Justiça concederá a permanência definitiva ao estrangeiro detentor da condição de asilado ou refugiado, que comprovadamente resida no Brasil há no mínimo seis anos em tal condição. A resolução normativa n. 91, de 10 de Novembro de 2010, houve por bem alterar, em seu artigo 1º, esse prazo de seis anos, o qual passou a ser de quatro anos.

Conforme explicitado acima, o CONARE, em vista dos haitianos, remeteu todos os casos à apreciação do Conselho Nacional de Imigração, através da Resolução Normativa número 13, de 23 de Março de 2007, resolução esta do CONARE. A seguir, trechos transcritos da referida resolução:

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

Art. 2º O CONARE, na reunião plenária, admitindo a possibilidade da permanência do estrangeiro no País ser analisada por questões humanitárias pelo Conselho Nacional de Imigração, suspenderá a apreciação do caso, promovendo sua remessa àquele Órgão, nos termos da Resolução Recomendada CNIg n. 08, de 19 de Dezembro de 2006.

Art. 3º Em caso de concessão da permanência pelo Conselho Nacional de Imigração, o CONARE determinará o arquivamento da solicitação de refúgio.

Art. 4º Se for negativa a decisão do Conselho Nacional de Imigração, o CONARE decidirá a solicitação de refúgio, obedecidas as disposições previstas na Lei n. 9.474/97.

Este encaminhamento dos casos ao CNIg é feito mediante instrução da Resolução Recomendada n. 08, de 19 de Dezembro de 2006. Ela dispõe o seguinte:

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 n. 27, de 25 de Novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos.

A leitura da resolução normativa 27 do Conselho Nacional de Imigração faz-se imprescindível, já que a situação dos haitianos em tela, apesar de não se enquadrar em nenhuma

das hipóteses previstas no artigo 1º da Lei n. 9.474/97, por razões humanitárias deve lhes ser concedido visto capaz de resgatar a dignidade humana e de dar-lhes uma nova chance de recompor suas vidas.

A resolução normativa número 27, de 25 de Novembro de 1998, do Conselho Nacional de Imigração, considerando a relevância de seus artigos 1º e 2º, os mesmos serão a seguir transcritos:

Art. 1º Serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual.

§1º Serão consideradas como situações especiais aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência.

§2º Serão considerados casos omissos as hipóteses não previstas em Resoluções do Conselho Nacional de Imigração.

Portanto, a concessão de visto humanitário aos haitianos foi a solução encontrada pelo Conselho Nacional de Imigração, já que a devolução do contingente populacional em questão demonstraria grave insensibilidade humanitária do Brasil.

3.2.1 Resolução Normativa n. 97 de 12 de Janeiro de 2012 e os problemas práticos dela extraídos

O Conselho Nacional de Imigração, através desta resolução normativa, teve o intuito de reduzir o fluxo de haitianos ao Brasil, fluxo este existente desde 2010 e que já se contabilizava em milhares de haitianos no território nacional. Esta resolução conforma o seguinte:

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.

Art. 3º Antes do término do prazo previsto no caput do art. 1º desta Resolução Normativa, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor.

Art. 4º Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado.

A esta altura, três hipóteses podem ser levantadas. A primeira remonta àqueles haitianos que já aguardavam em território brasileiro, tendo ingressado no Brasil entre 2010 e 13 de Janeiro de 2012. A segunda refere-se àqueles haitianos que se encontravam nas fronteiras nacionais, ansiosos de ingressarem no território brasileiro e que foram pegos de surpresa com esta medida do governo brasileiro. A terceira refere-se aos haitianos que estavam (e estão) em Porto Príncipe, capital do Haiti, e tenham a intenção de virem domiciliar-se no Brasil.

Ora, para os haitianos que já aqui se encontravam antes de 13 de Janeiro de 2012, seu caso continuou a processar-se da mesma forma conforme dito em parágrafos anteriores. Isto é, os haitianos adentravam as fronteiras nacionais e solicitavam refúgio à autoridade de fronteiras brasileira. Alguns dias depois seriam chamados à Polícia Federal com o fito de oficialmente formular a solicitação de refúgio. Enquanto o processamento e deferimento do pedido não se dava, tinham livre locomoção pelo território brasileiro. O processamento dava-se em primeiro plano no CONARE, ao qual cabia analisar a aplicabilidade de algum dos incisos do artigo 1º da Lei n. 9.474/97, os quais reconhecem o estatuto de refugiado segundo a lei brasileira. Uma vez que os haitianos haviam fugido de seu território devido ao terremoto de 2010 e em busca de condições econômicas melhores, através das quais eles poderiam auxiliar seus parentes e familiares que continuavam a viver no Haiti, o CONARE remetia esses processos ao Conselho Nacional de Imigração, o qual reconhecia a estada dos haitianos sob a chancela do chamado visto humanitário.

Quanto ao segundo grupo, este ficou em uma espécie de limbo jurídico. Isto porque, conforme a própria resolução normativa n. 97, acima transcrita, expõe, caberá ao haitiano, interessado em adentrar o território brasileiro, que primeiramente retire um visto para que possa entrar no território brasileiro. Tal procedimento somente pode ser feito se o cidadão haitiano encontrar-se em seu país, visto que terá de ir à Embaixada do Brasil na capital haitiana de forma a conseguir o visto. Atente-se para o fato de que a este grupo, pesada sanção foi-lhe imposta. Tal é

devido ao fato de que esses haitianos despenderam enormes somas de dinheiro com o intuito de chegar até as fronteiras do Brasil e depois adentrá-lo.

Porém, uma vez tentado o ingresso, eram impedidos, já que necessitariam de visto. Isto definitivamente inviabilizou a entrada de mais haitianos ao Brasil. O governo brasileiro, em Abril deste ano, diante das críticas levantadas em razão de não ter disciplinado a questão dos haitianos que já se encontravam em trânsito a caminho do Brasil ou estacionados na fronteira peruana, em Iñapari, na resolução 97 de Janeiro de 2012 do Conselho Nacional de Imigração, resolveu por bem acolher os 245 haitianos que estavam em Iñapari (Peru) e outras centenas que já haviam ingressado no território nacional, contudo em situação migratória irregular.

Além desse segundo grupo, há um terceiro grupo, qual seja, aqueles haitianos que ainda se encontram em solo haitiano e que tenham interesse de ingressar no Brasil. Esses deverão solicitar o visto humanitário ainda em território haitiano, sendo que somente 100 vistos desse tipo serão concedidos por mês na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe (segundo artigo 2º, parágrafo único da Resolução Normativa 97 de 2012 do CNIg). Com esta medida, claramente os haitianos, que não possuíam muitas posses e condições financeiras para imigrar ao Brasil, foram desestimulados. O visto tem o custo de U\$200,00 (duzentos dólares) e deve ser solicitado ainda em Porto Príncipe.

Ainda em relação à Resolução 97 supra-citada, cumpre dizer que o artigo 1º e seu parágrafo único disciplinam em que termos se deu a aceitação dos haitianos em território brasileiro, qual seja, em caráter humanitário em virtude do ‘agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010’. O ‘caput’ desse mesmo artigo afirma que os haitianos terão sua permanência no Brasil baseada no artigo 16 no Estatuto do Estrangeiro (lei n. 6.815/80), que dispõe acerca do estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil.

Do exposto, depreende-se que a lógica subjacente que concorreu para a edição de dita resolução normativa foi aquela clássica, a estadocêntrica. Por não ter abrangido as três situações acima mencionadas, de plano diz-se que é lacunosa e não se presta a respeitar os tratados, convenções e declarações em matéria de direitos humanos firmados pelo Brasil. Em verdade, essa resolução normativa consubstanciou flagrante desrespeito à posição que a República Brasileira vinha assumindo desde 2010 em relação aos haitianos, sendo que é possível traçar um marco temporal, qual seja, o da edição de tal resolução normativa. De 2010 a Janeiro de 2012, pode-se dizer que a postura brasileira era coerente com os compromissos assumidos internacional e regionalmente em termos de promoção e proteção dos direitos humanos. Porém, há uma guinada com a resolução acima repisada, já que há um abrupto choque com a coerência até então assumida.

8. Conclusão

A República Federativa do Brasil, em 2012, é um país emergente que se encontra imbricado em um seleto grupo de nações emergentes, os BRICS, tidas como propulsoras do crescimento econômico do mundo contemporâneo, além de serem países promissores que eventualmente deixarão nos próximos anos o rol de países subdesenvolvidos, ingressando no rol daqueles que por ora são desenvolvidos. O Brasil, em assim sendo, adquire destaque frente aos outros países da América Latina, senão que se torna na potência regional.

Pelo fato de ser uma potência regional e um Estado democrático de direito, o discurso adotado em suas relações internacionais tem sido o mais aberto e conciliador o possível, por vezes observando-se que o Brasil deseja assumir o papel de “porta-voz” do Sul em relação ao Norte. Diz-se respeitador dos tratados, convenções e pactos internacionais dos quais é signatário, porém, em se tratando dos haitianos que chegaram ao país desde 2010, vê-se que há um paradoxo entre a postura governamental e o discurso de país acolhedor.

Conforme já visto, desde 2010, após o terremoto que assolou Porto Príncipe e arredores, milhares de haitianos incursionaram-se em um verdadeiro périplo até chegar ao Brasil. No começo, havia uma mostra de grande sensibilidade por parte do governo brasileiro, sendo que todos eram aceitos, logo ingressavam no território nacional passavam a pertencer à comunidade nacional, arranjando um ofício e aqui se domiciliando, para então, com o trabalho, remeter dinheiro aos parentes que haviam ficado em território haitiano.

No entanto, a situação começou a erodir-se ainda no fim de 2010, quando os governos dos estados federados do Acre e Amazonas viram os recursos destinados à ajuda humanitária esvaírem-se. Com isso, vieram as reclamações ao governo federal, que, segundo os estados, era o ente quem deveria se responsabilizar pelo drama dos haitianos e lhes assegurar meios de subsistência. Em seguida, após a entrada de haitianos tornar-se uma notícia reportada quase que diariamente, a mídia, em atitude desavergonhada e imprudente, “midiatizou” todo o cenário. Isto porque, certa histeria foi criada diante da chegada sem cessar de haitianos.

Ao longo de 2011, a situação restou atribulada e ao fim de 2011, uma imensa histeria instalou-se no cenário nacional. A questão versava sobre a capacidade brasileira de continuar a abrigar tais refugiados.

Com a resolução normativa número 97 do CNIg, publicada aos 12 de janeiro de 2012, buscou-se frear consideravelmente o fluxo de haitianos ao território brasileiro. Conforme já exposto anteriormente, ainda houve um grupo de haitianos que, durante a entrada em vigor de dita

resolução, remanesceu em uma espécie de “limbo jurídico”, visto que a resolução normativa número 97 não os alcançava.

Ainda, em notícia veiculada no Instituto Humanitas Unisinos em 31 de Maio de 2012, foi reportado que o secretário Nilson Mourão (da pasta de Direitos Humanos) disse no dia 30 de Maio de 2012 que “o governo do Acre não tem mais condições de manter ajuda humanitária aos haitianos que buscam refúgio no Brasil, por intermédio do estado”. Além disso, a própria Ministra da Secretaria de Direitos Humanos, Maria do Rosário, declarou que é hora de o governo brasileiro interromper o fluxo de entrada ilegal de haitianos ao país. Segundo a ministra, a imigração desenfreada de haitianos é resultado da ação de “coiotes”, que lucram com tal mazela social. A ministra também disparou que é hora de o Brasil dizer não.

Com isto, a resolução normativa número 97 do CNIg, bem como o discurso governamental interno devem ser tidos como paradoxais em face da postura brasileira assumida externamente. Se por um lado (interno), o Brasil, após ter aceitado entre 5.000 e 7.000 refugiados haitianos, queixasse de que não pode absorver contingente algum a mais que esse, por outro (externo), o Brasil diz ser “amigo” das nações pobres, querer ajudar-lhes e exaltar as características de país hospitaleiro e acolhedor.

Tem-se em conta que o Brasil, em fins de 2011 e início de 2012, pressionou países como o Peru e o Equador a que estes países exigissem vistos dos haitianos, como forma a constranger o estrangeiro haitiano que se usasse da passagem por tais países, para ao fim chegar ao Brasil. Esta atitude diplomática brasileira deve ser tida como ofensiva e inadequada, além de que, faz ressurgir a questão de “zonas tampão”. Isto é, em se desestimulando a rota dos haitianos, isto os obrigará a que peçam refúgio em algum país mais próximo ao seu, que não o Brasil, que se veria escudado por outros países sul-americanos. Logo, tendo que demandar vistos a vários países, por onde deverão passar, isto certamente desestimula a chegada no Brasil. Acresce-se a isso que o Brasil não tem vôos diretos que conectem o Haiti ao território brasileiro, portanto, é imperativo que os haitianos tracem rotas até atingir o destino Brasil.

O Brasil, sem prejuízo do que já dito, errou na questão dos haitianos, já que, se considerou que a acolhida de muitos haitianos representaria em imenso “fardo”, deveria ter-se atinado tão logo ao princípio da responsabilidade compartilhada. Ora, o Brasil deveria ter trabalhado junto às autoridades francesas para que tanto o Brasil como a França aceitassem os refugiados haitianos. É imperioso reconhecer que, em sendo a França a metrópole que colonizou o Haiti e da qual este obteve sua independência, não obstante, os laços lingüísticos remanescem, de sorte que o governo francês deveria ter sido chamado pelo governo brasileiro a aceitar certa parcela de haitianos.

Ainda, há outros países na região, notadamente os de língua francesa, Guiana Francesa, Ilhas Guadalupe e Ilhas Martinica (os quais são considerados como departamentos ultramarinos franceses, sendo, portanto território francês no ultra-mar, respondendo a França em última análise) que, face a tal emergência, deveriam ter sido acionados de forma a abrigarem haitianos em seu território.

Outros países da região caribenha, inclusive países que gozam de alto padrão de vida, como são os paraísos fiscais das Bahamas, dentre outros, bem como outros países da América do Sul, poderiam ter sido acionados pelo Brasil, de forma a valer o princípio da responsabilidade compartilhada. Ao que consta, nada disso foi feito. Consequentemente, é inútil o Brasil resistir quando, sabendo que não teria capacidade para aceitar tal contingente de haitianos, o fez. Ora, cabe-lhe proporcionar a essa gente os meios de subsistência e ofertar condições para que lhes seja estabelecido um patamar mínimo de dignidade.

Tem-se criticado a postura brasileira, todavia o Brasil está léguas distante de ter suas políticas comparadas às medidas draconianas adotadas por muitos países desenvolvidas quando da lida com refugiados. O Brasil não dispõe de centros de detenção, tal como a Europa ou a Austrália. Esses centros de detenção representam o que há de pior em políticas públicas aos refugiados, representa, em suma, uma completa aniquilação da prestação cabida a um Estado quando do acolhimento de refugiados em seu território. É como se esses países em questão julgassem que a eles solicita o refúgio como se criminosos fossem e portanto, merecem ser encarcerados.

Uma vez admitidos em território brasileiro, os asilados gozam de livre locomoção, mas obviamente que devem reportar o endereço onde se encontram às autoridades. Isto é diametralmente oposto à política levada pelos países desenvolvidos, que primeiro encarceram os asilados enquanto analisam seu pedido de refúgio, para ao final, dizerem, no mais das vezes, um sonoro “não” aos asilados. Recorde-se que entre 70 e 80% dos pedidos são negados.

É nítido que após anos a aceitar refugiados, os países desenvolvidos resolveram restringir tal fluxo devido à opinião pública ser contrária a mais refugiados, ainda mais quando se considera a situação de crise econômica pela qual muitos países desenvolvidos passam. Tal não ocorre no Brasil, que como visto, há pouco tempo vem observando o crescimento gradual no número de refugiados. O Brasil ainda dispõe de capacidade e recursos para fazer face à entrada de mais refugiados e devido ao seu papel de relevo no contexto latino-americano, não se pode furtar a acolher refugiados.

Dito isto, a lei nacional de proteção de refugiados, a lei número 9.474 de 1997 deveria ser atualizada de acordo com as circunstâncias atuais. Portanto, o artigo 1º da mencionada lei, o qual reconhece a condição de refugiado às situações previstas em seus incisos I, II e III, deveria ter seu

rol ampliado. Para tanto, os refugiados ambientais e as pessoas internamente deslocadas deveriam ter previsão expressa em dita atualização da lei.

Com o intuito de se evitar verdadeiros malabarismos jurídicos para que se confira efetiva proteção aos asilados (a quem se poderá conferir ou denegar o estatuto de refugiado), o que, infelizmente, ocorreu no presente caso dos haitianos, visto que a lei de refugiados nacional não contemplava com o refúgio àquelas pessoas vítimas de tragédias da natureza, assim teve que se recorrer à resolução normativa número 27 do Conselho Nacional de Imigração, a qual dispõe sobre os casos omissos. Enfim, a inclusão de mais incisos ao artigo 1º da lei 9.474/97 se faz premente, para uma melhor caracterização de quem seja refugiado.

Faz-se premente a criação de outros dispositivos legais, como forma a melhor se caracterizar os atores que o estado brasileiro considera como capazes de levarem alguém a pedir asilo no exterior. Em outras palavras, a lei 9.474/97 deveria estabelecer, em dispositivos próprios, que não somente as forças governamentais de um certo Estado, as quais perseguiram determinada pessoa para que então, ela depusesse seu pedido de refúgio em um outro Estado é que serão consideradas como únicos atores aptos a causar o instituto do refúgio. Há de ser considerado, e principalmente em tempos atuais, quando há uma maior emergência de grupos não-estatais beligerantes (por exemplo, as FARC, os *mujahhedines* no Afeganistão etc) que põem em risco a vida de parcela da população, ocasionando a retirada massiva de tal contingente.

Por certo, não só é o Estado o ator *de per se* capaz de perseguir minorias, como também, grupos paramilitares ou grupos não-estatais beligerantes. A própria natureza, através do sismo que assolou o Haiti em 2010 causando devastação e incontável prejuízo, pode ser considerada como “ator”. Logo, um ou mais dispositivos, que qualificassem os atores que deram causa à perseguição, fazem-se necessário como medida de transparência sobre o processo de concessão de refúgio e para garantia do próprio asilado.

No tocante à natureza e suas forças, capazes de forçarem toda uma população ou ampla parcela a fugirem de dado território, em virtude de catástrofes ambientais, tais como a erupção abrupta e violenta de um vulcão, um maremoto do qual resulte impiedoso tsunami, um terremoto de magnitude elevada que faça a infra-estrutura de um determinado território colapsar, uma seca severa e prolongada que torne impossível a vida em determinado lugar, chuvas torrenciais que tornem insuportáveis as condições de vida em tal lugar ou mesmo, precipitações de neve que tornem agreste a vida em determinado lugar, os Estados doravante deverão ter o máximo de cautela e atenção para com esses eventos. Tais eventos são previstos a tornarem-se comuns em um futuro próximo, causando o deslocamento em grande proporção de pessoas de um canto ao outro do

mundo. Portanto, a legislação nacional sobre refugiados deveria prever em inciso certo no próprio corpo do artigo 1º da lei 9.474/97 tal hipótese.

Em relação às pessoas internamente deslocadas, a legislação nacional também não prevê tal hipótese. Ora, o surgimento de vários grupos opositores ao governo central, que venham a se tornar em grupos paramilitares ou em grupos não-estatais beligerantes, pode, seguramente, afetar o equilíbrio de forças e a paz em determinada sociedade. Em decorrência disso, determinada parcela da população, a qual se vê impotente mediante a luta armada entre forças governamentais e grupos opositores, não vê outra solução, senão refugiar-se em outra seção do território do mesmo país. Contudo, essa solução certamente não é nada sábia, visto que o conflito muitas das vezes é generalizado, daí que se faz premente que essa população seja retirada dessa área de conflito e tornada refugiada em outro país, de preferência, no interior de algum país vizinho.

É o que acontece entre Brasil e Colômbia. Em território colombiano, muitas áreas são dominadas pelas tropas governamentais, enquanto em outros, a “tutela” é feita pelas FARC. Certamente não é seguro deixar que a população civil se veja ao alvedrio deste ou daquele grupo, portanto o melhor é que tais pessoas sejam retiradas e enviadas a outro país, onde aí fruirão de seu refúgio, em paz e em condições normais de vida. Também é a situação de países que estão em guerra. No caso da Síria, definitivamente não seria ético e sensato deixar parte da população síria em outra região que não as regiões onde se travam sangrentos combates entre as tropas leais ao regime e as tropas opositoras. Logo, muitos sírios ou buscaram refúgio na Turquia, Líbano e Jordânia (países limítrofes com a Síria) ou buscaram refúgio em países como Brasil e outros países europeus.

Destarte, a hipótese das pessoas internamente deslocadas deveria também fazer parte do rol proposto no artigo 1º da lei 9.474/97.

Acerca do já exposto, oportuniza-se dar atenção à recém-implementada Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de 9 de Dezembro de 2010 dos Estados Unidos Mexicanos, que dispõe em seu artigo 13 sobre a quem deferir-se-á o estatuto de refugiado. Aqui interessa saber do inciso II do artigo 13, que inova ao dispor sobre várias situações, dentre elas, a situação de pessoas internamente deslocadas. Com efeito, lê-se o seguinte do artigo 13, inciso II de dita lei:

Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

(...)

II. Que ha huido su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación

masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
(...)

Portanto, este inciso evidencia a hipótese de pessoas internamente deslocadas quando menciona conflitos internos. Tal hipótese poderia ser aproveitada e agregada à legislação brasileira sobre refugiados.

Por fim, em se deixando ao arbítrio do Estado brasileiro que diga a última palavra acerca do *status* do refúgio a possíveis solicitantes, tal como acontece atualmente, em que cabe ao CONARE, ligado ao Ministério da Justiça, dar a palavra final se defere ou denega o pedido de refúgio, estar-se-ia a ser contraditório com o que se defendeu no presente estudo.

Destarte, propugna-se a inserção de mais membros com poder de voto ao Comitê Nacional para os Refugiados, ao qual caberia a análise de pedidos de refúgio. Esse novo formato do Comitê permitiria que governo e segmentos sociais sentassem lado a lado para discutir as decisões e políticas aplicáveis aos refugiados, isto é, nada mais sensato, visto que atualmente, a configuração do CONARE dá ensejo a que o Estado politize a questão do refúgio, manipulando as decisões conforme assim lhe seja conveniente.

O maior beneficiado, então, seria o próprio refugiado, porque seu pedido seria decidido em assembléia, com a participação não só de atores tradicionalmente ligados à esfera administrativa do Estado, mas também daqueles atores que conhecem a realidade dos refugiados. Logo, a decisão levaria em consideração a ótica dos direitos humanos, prevalecendo sobre qualquer arbitrariedade do Estado.

Cabe se questionar se tal solução seria verdadeiro avanço. A posição do aluno-orientando é de que sim, uma vez que o Estado ver-se-ia obrigado a negociar ou a fundamentar zelosamente do porquê ter rejeitado o pleito de certo refugiado ou do porquê tê-lo aceito. Portanto, aquela questão que antes era-lhe afeita unicamente, ao Estado, passa a ser mais resolvida com maior transparência e em consonância com uma política vanguardista para refugiados, que é aquela que percebe o refugiado como sujeito de direitos e não, mais um problema a ser solucionado. Logo, isto implica em flexibilização da soberania do Estado-nação, caminho a ser trilhado gradualmente nos tempos vindouros, de forma a que se chegue em um momento em que os indivíduos terão plena capacidade de serem sujeitos de direito internacional.

Há quem consigne, todavia, que, em se tratando do contexto brasileiro, o fato de o CONARE e o CNIg estarem subordinados a ministérios distintos resulta em um descompasso institucional. Logo, se o CONARE e o CNIg fossem fundidos ou tivessem maior comunicação

entre si, provavelmente as decisões do governo brasileiro não seriam tão contraditórias no que tange a refugiados e especificamente, no que tocou aos haitianos.

5. Referências

5.1. Referências bibliográficas e material consultado da Internet

ACNUR. **A proteção dos refugiados e a migração mista: o plano de ação de 10 pontos.** [S.l.: s.n], 2007.

_____. **EXCOM n. 06 (XXVIII).** 1977. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?L=vkdlgntlyttl&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=107&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sort&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=427. Acesso em: 04/05/2012.

_____. **EXCOM n. 51 (XXXIX).** 1988. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?L=vkdlgntlyttl&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=107&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sort&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=420. Acesso em: 04/05/2012.

ARAÚJO, Nadia de. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira.** Nadia de Araujo e Guilherme Assis de Almeida (coords). Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. Ministério da Justiça/ CONARE. **Ofício n. 042/CONARE/2012.** Brasília, DF, 3 de Fevereiro de 2012. Disponível em: www.conectas.org/arquivos/multimedia/PDF/65.pdf. Acesso em: 30/06/2012.

CONARE/ACNUR. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: comentários sobre decisões do CONARE.** ACNUR/ CONARE [S.l.: s.n], 2007.

DE RAULIN, Arnaud, ABDALLAHI, Sidi Mohammed Ould et LÔ, Gourmo. **Droit, culture et minorités.** Paris: L'Harmattan, 2009.

FOSTER, Michelle. **International refugee law and socio-economic rights: refuge from deprivation.** Cambridge: University Press, 2007. (Cambridge studies in international and comparative law).

IMDH. **Resenha de imprensa: haitianos no Brasil.** Brasília: [s.n], 2012. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/Veja%20Tamb%C3%A9m/Resenha%20de%20imprensa%20-%20Haitianos%20no%20Brasil%20-%20atualizada%20em%2007mar12-2.doc>. Acessado em: 01/07/2012.

IOM. **Glossary on Migration – International Migration Law, 2004.** Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>. Acesso em: 03/07/2012.

MILESI, Rosita. **Refugiados e direitos humanos**. [S.l.: s.n]: 2012. Disponível em: http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/Refugiados%20e%20DDHH_14mai12%20.doc. Acesso em: 10/05/2012.

NYERS, Peter. **Rethinking refugees: beyond states of emergency (Global horizons series)**. New York: Routledge, 2006.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela e PIOVESAN, Flávia (coords.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2010

SIMEON, James C. **Critical issues in international refugee law: strategies toward interpretative harmony**. Cambridge: University Press, 2010.

UN. UNHCR. **Global Report 2011. Americas. Latin America: Sub regional overview**. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4fc880c00.html>. Acesso em: 30/06/2012.

WHITTAKER, David J. **Asylum seekers and refugees in the contemporary world (The making of the contemporary world)**. Oxon: Routledge, 2006.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine. **La question migratoire au XXIème siècle: migrants, réfugiés et relations internationales**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010. (Collection Références).

5.2. Legislação e Instrumentos Normativos Internacionais

BRASIL. Ministério da Justiça/ CONARE/ ACNUR. **Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2010**. Brasília: [s.n], 2010.

_____. **Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União nº. (?), Brasília, DF, 21 ago. 1980. Seção 1, p. 16533.

_____. **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. Diário Oficial da União nº. 139, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Seção 1, p. 15822.

_____. Ministério da Justiça/ ACNUR. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.). 1. ed. Brasília: [s.n], 2010.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº. 27 de 25 de novembro de 1998**. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União nº. 243-E, Brasília, DF, 18 dez. 1998. Seção 1, p. 6.

_____. **Resolução Normativa nº. 97 de 13 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Diário Oficial da União nº. 10, Brasília, DF, 13 jan. 2012. Seção 1, p. 59.

_____. **Regimento Interno.** Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B21345B012B2B58AB844C45/regimentointerno.pdf>. Acesso em: 01/05/2012

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.** Diário Oficial de La Federación, Ciudad de México, Distrito Federal, 27 jan. 2011. Primera Sección, p. (?). Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPC.pdf>. Acesso em: 05/07/2012.

OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica).** In: CONFERÊNCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 7 a 22 de novembro de 1969, San José (Costa Rica). San José: [s.n], 1969.

_____. **Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984.** In: COLOQUIO SOBRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO Y PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS Y HUMANITARIOS, 19 a 22 de novembro de 1984, Cartagena (Colômbia). Cartagena: [s.n], 1984.

_____. **Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994.** In: COLOQUIO INTERNACIONAL: 10 AÑOS DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS, 5 a 7 de dezembro de 1994, San José (Costa Rica). San José: [s.n], 1994.

OEA/ACNUR. **Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004.** Cidade do México: [s.n], 2004. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf. Acesso em: 01/07/2012.

ONU. **Protocolo sobre o estatuto dos refugiados.** Nova Iorque: [s.n], 1967.

_____. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados.** Nova Iorque: [s.n], 1951.