

## **Que proteção para as pessoas deslocadas por razões ambientais no Brasil?**

José Carlos Loureiro da Silva\*

Liliana Lyra Jubilut\*\*

### **Resumo**

Estado mais pobre da América, o Haiti foi assolado, em 2010 e 2012, por dois graves desastres ambientais que causaram grande número de mortos e feridos, agravando os problemas daquela ilha. Foi ainda atingido por uma epidemia de cólera que vitimou milhares de pessoas e já vivia sob instabilidade política desde 2004, quando passou a ser administrado por uma missão criada pelo Conselho de Segurança da ONU. Para sobreviver, muitos haitianos se viram obrigados a migrar e milhares elegeram o Brasil como país de destino. A chegada maciça dos mesmos desafia os instrumentos jurídicos nacionais relativos à matéria, levando o governo federal, perplexo, a modificar amiúde a sua postura na questão. O agravamento do caso, com afronta aos direitos humanos dos haitianos, levou o Ministério Público Federal a intervir no problema, impetrando uma Ação Civil Pública visando que o Judiciário obrigasse a União a conceder o status de refugiado a esses migrantes. Este trabalho tem o objetivo de analisar a tutela dispensada pelo governo brasileiro aos migrantes que, em razão de problemas ambientais, procuram o Brasil, bem como verificar se a mesma revela-se adequada ou não.

### **Haiti: desastres ambientais como agentes migratórios.**

No dia 12 de janeiro de 2010, às 16h53 (horário local), um terremoto cujo epicentro foi próximo da capital Porto Príncipe, devastou o Haiti. O fato dos tremores haverem atingido 7,3 na escala Richter e acontecido a somente 10 km da superfície aumentou a violência das vibrações, amplificando os danos no solo e revelando um resultado catastrófico: 200 mil mortos, 500 mil feridos, 4 mil amputados e 1 milhão de desabrigados. Isso numa população que, à época, não ultrapassava 10 milhões de habitantes.

Em outubro de 2012 o país veio a sofrer nova tragédia, quando o furacão Sandy afetou gravemente o país caribenho, inundando casas, transbordando rios e deixando um saldo de 29 mortos.

---

\* Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela UniSantos – Universidade Católica de Santos. Membro dos Grupos de Pesquisas Direitos Humanos e Vulnerabilidades, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Liliana Jubilut, e Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais, coordenado pelo Prof. Dr. Marcelo Lamy, Bolsista da CAPES e Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UniSantos em parceria com o ACNUR.

\*\* Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, LL.M. em *International Legal Studies* pela *New York University School of Law*, *Visiting Scholar* na *Columbia Law School*, Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisantos – Universidade Católica de Santos, Coordenadora do Grupo de Pesquisas Direitos Humanos e Vulnerabilidades, e Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UniSantos em parceria com o ACNUR.

Eventos dessa magnitude seriam muito prejudiciais a qualquer país, mas toma proporções maiores no Haiti, o país mais pobre da América, com Índice de Desenvolvimento Humano de 0,404 (considerado baixo), com 60% da população subnutrida e mais da metade vivendo com menos de 1,25 dólar por dia, portanto abaixo da linha de pobreza.

A solidariedade internacional ao país devastado tornou-se visível com as promessas de ajuda de aproximadamente 10 bilhões de dólares ocorrida numa conferência de doadores sob a égide da pela ONU. Porém, restou mais uma vez constatado que os Estados podem às vezes abrir os seus bolsos, mas não abrem as suas fronteiras. Pois os haitianos que buscaram sobrevivência e segurança em outros países não receberam deles a mesma demonstração de solidariedade.

Os EUA chegaram a permitir que um pequeno número de haitianos ingressasse em seu território para receber tratamentos médicos de emergência. Também adiaram deportações de alguns deles, que haviam migrado ilegalmente. Porém, visando impedir possível “onda” migratória haitiana a seu litoral depois do sismo de 2010, chegaram a impor um bloqueio naval na região.

Impedidos de entrar nos ricos países do Norte, esses migrantes rumaram para a República Dominicana, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Bolívia, Chile e Argentina.<sup>1</sup> E buscaram também o Brasil, para onde o fluxo migratório haitiano começou de maneira tímida em 2010, ano em que foram concedidas autorização de permanência para 4 haitianos, elevando-se para 709 em 2011, 4.682 em 2012 e 870 concessões nos seis primeiros meses de 2013. A tabela abaixo mostra que foram os nacionais do Haiti os estrangeiros que mais tiraram Carteiras de Trabalho no último ano no país.

---

<sup>1</sup> THOMAZ, Diana Zacca. Op. cit., p. 132.

## Trabalho estrangeiro

Veja as 20 nacionalidades que mais tiraram carteiras de trabalho no Brasil em 2013



### Ranking de países

1	Haiti	11882	11	Senegal	1044
2	Bolívia	4618	12	Itália	901
3	Paraguai	2649	13	França	616
4	Argentina	2475	14	EUA	593
5	Portugal	2389	15	Chile	532
6	Peru	1919	16	China	503
7	Bangladesh	1822	17	Coréia Do Sul	305
8	Uruguai	1566	18	Alemanha	303
9	Colômbia	1468	19	Guiné Bissau	258
10	Espanha	1076	20	Angola	242



Infográfico elaborado em 28/01/2014

### Razão do Brasil ser o país de destino

Atualmente vivem em território brasileiro aproximadamente 30 mil haitianos. Pergunta-se: por que esses milhares de migrantes do Haiti escolheram justamente o Brasil? Entre os dois países geograficamente distantes, que falam idiomas diversos, não há qualquer identidade ou vínculo histórico que justifique haver sido o Brasil eleito como país de destino. Ademais, o Haiti costuma ser visto como um “estranho” nas Américas, não falando português, nem espanhol, nem inglês.

Explica-se. A relação entre o Haiti e o Brasil começou a fortalecer-se em 2004 após a crise política haitiana ocorrida no governo do Presidente Jean-Bertrand Aristide, culminando na renúncia deste para "evitar um banho de sangue".

No mesmo dia da saída de Aristide da ilha, 29 de fevereiro de 2004, o Representante Permanente do Haiti junto às Nações Unidas submeteu cópia da sua carta-renúncia ao Conselho de Segurança (CS) e um pedido de assistência visando a manutenção da segurança interna e garantia de uma transição política de forma pacífica. Foi então organizada a Força Interina Multinacional (na sigla em inglês, MIF), que iniciou a sua atuação sob a liderança dos Estados Unidos, conseguindo o

restabelecimento da ordem, possibilitando a posse do Governo Provisório. Porém, entendendo que as condições em que se encontrava o Haiti ainda constituía ameaça à paz internacional e à segurança da região, o Conselho de Segurança da ONU resolveu prosseguir com a sua presença no país e criou, em 30 de abril de 2004, através da Resolução 1542, a MINUSTAH, ou Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. Esta Missão foi criada para substituir a MIF e assegurar a segurança e a estabilidade do país, permitindo fosse retomado o processo democrático. E o Brasil foi convidado a liderar o contingente militar da MINUSTAH pela sua importância estratégica na América Latina.

Após estudar o pedido, o Governo brasileiro decidiu optar pela participação e indicou também o chefe militar da missão.

A atuação dos oficiais do Exército brasileiro do MINUSTAH se intensificou após o terremoto de 2010, pois faziam distribuição de gêneros de primeira necessidade aos atingidos pela tragédia, continham as gangues que se organizavam para praticar saques nos bairros mais pobres da capital. Muitos haitianos chegaram a aprender a língua portuguesa para se aproximar dos brasileiros e tal convívio chegou a despertar “interesse e simpatia do povo haitiano, que tem visto no Brasil não somente um sinônimo de ajuda, mas sim de oportunidade”.

Marie Ketly Vidert e Bertrand Franceschi Vidert, respectivamente presidente e secretário da Associação dos Trabalhadores Haitianos do Amazonas (ATHAM), quando indagados sobre os motivos que levam os haitianos a optar pelo Brasil, responderam que a pré-disposição começou com as “forças de paz” brasileiras naquela ilha, a visita da seleção brasileira de futebol, o fato de o Brasil aparecer na imprensa estrangeira como “o país do agora, da esperança”. Lembraram, ademais, que quando o Presidente Lula esteve naquele país, convidou os haitianos a virem para o Brasil e que eles não “esqueceram o convite”.

### **As rotas migratórias**

Os haitianos migram por via aérea partir do Haiti e da República Dominicana, tendo como destino o Peru e o Equador devido ao fato destes países não exigirem visto para haitianos.

A duração do percurso até ao Brasil foi diverso, de acordo com o momento da partida: 73,9% dos que deixaram o Haiti em 2013 cumpriram o trajeto em até 15 dias, mas somente 30,8% dos que partiram em 2012 afirmaram que o percurso foi cumprido nesse prazo. Válido salientar que 11,3% dos entrevistados indicaram haver gasto mais de 120 dias no trajeto.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Idem, pp. 54-55.



### Principais rotas do fluxo migratório de haitianos para o Brasil<sup>3</sup>

**Fonte: Instituto Migrações e Direitos Humanos**

Quanto ao trajeto, os imigrantes que já possuíam o visto das representações diplomáticas brasileiras, num total de 19,7%, seguiam do Haiti diretamente para certas cidades do Brasil, principalmente São Paulo. Os demais perfizeram aquelas rotas mais conhecidas, chegando ao Equador por via aérea, de onde seguiam rumo ao Peru, e entrando em solo brasileiro através de Tabatinga e Brasília. Somente uma pequena minoria, em torno de 5%, fizeram caminhos diversos, passando pela Bolívia, Argentina ou Chile antes de entrar no Brasil.

As escolhas dependem das facilidades de transporte, possibilidade de entrar no território do Brasil e, em muitos casos, interesses e estratégias dos “coiotes” que atuam neste trajeto.

<sup>3</sup> Instituto Migrações e Direitos Humanos. Migração haitiana para o Brasil. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com\\_content&view=article&id=228:migracao-haitiana-para-o-brasil&catid=89:migracao-haitiana&Itemid=1210](http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=228:migracao-haitiana-para-o-brasil&catid=89:migracao-haitiana&Itemid=1210)> Acesso em: 09.06.2014.

Aliás, são poucos os que conseguem se livrar da ação desses grupos criminosos de “coiotes”, que chegam a cobrar US\$ 4.000,00 por pessoa para levá-la do Haiti até o Brasil.<sup>4</sup> Existem haitianos vendendo todos os seus bens para migrar para o Brasil em busca de salário “entre US\$ 1 mil e US\$ 2 mil”, conforme lhes promete essa “rede de tráfico”.<sup>5</sup>

Repórteres brasileiros apuraram que essa rede criminosa age com o beneplácito de componentes da Polícia Nacional do Peru, afirmando “o esquema que se consolidou livremente na fronteira da Amazônia ocidental, entre Peru, Brasil e Bolívia, e que é responsável por enviar semanalmente ao país uma média de 400 imigrantes ilegais, a imensa maioria haitianos e africanos”.

### **Da solicitação de refúgio**

Os haitianos que chegaram ao Brasil requereram ao Comitê Nacional de Refugiados (Conare) que lhes fosse reconhecido o *status* de refugiado. Entretanto, tiveram o seu pedido negado, devido ao fato deste órgão haver entendido que não se incluíam eles nos requisitos previstos na Convenção de Genebra de 1951.<sup>6</sup> Esta, no seu art. 1º, define que refugiado é aquela pessoa que:

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No Brasil, a lei 9.474/97, que “define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências”, no seu art. 1º, inc. I e II, praticamente repete os termos supramencionados da citada Convenção. Mas o seu inc. III acrescenta que também será reconhecido como refugiado todo indivíduo que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”. Amplia, portanto, a interpretação do termo, motivo pelo qual os haitianos poderiam ser reconhecidos como refugiados pelo governo brasileiro,<sup>7</sup> tendo em vista as condições em que se encontrava o Haiti, conforme já relatado. Foi este um dos argumentos utilizados pela Procuradoria da República na Ação Civil Pública que adiante mencionaremos.

O Conare enviou o caso ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) para que este órgão solucionasse o problema. O CNIg, após analisar a situação do Haiti e as consequências gravíssimas que o sismo de janeiro de 2010 causou, tanto na população quanto na estrutura social e governamental

<sup>4</sup> Sacerdote haitiano denuncia tráfico de imigrantes do Haiti. Disponível em: <<http://provinciasaopaulo.com/?p=1379>> Acesso em: 09.06.2014.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> MORAES, Isaias Albertin de; ANDRADE, Carlos Alberto Alencar de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. A imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios. Revista Conjuntura Austral, v. 4, nº 20, p. 95-114, Out.-Nov. 2013, p. 103. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/viewFile/35798/27329>> Acesso em: 09.06.2014.

<sup>7</sup> RODRIGUES, Viviane Mazine. Migrantes Haitianos no Brasil: Mitos e Contradições, p. 6. Disponível em: <[http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT9/GT9\\_MazineRodriguezV.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT9/GT9_MazineRodriguezV.pdf)> Acesso em: 08.06.2014.

daquele país, decidiu conceder aos haitianos residência permanente por razões humanitárias, com base na Resolução nº 27/98. Esta Resolução “disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração”<sup>8</sup> e, na sua aplicação, o CNIg

“tem considerado as políticas migratórias estabelecidas para considerar como “especiais” os casos que sejam “humanitários”, isto é, aqueles em que a saída compulsória do migrante do território nacional possa implicar claros prejuízos à proteção de seus direitos humanos e sociais fundamentais” (Extrato do voto aprovado pelo CNIg em reunião de 13/03/2011).<sup>9</sup>

Inicialmente, o CNIg optou por regularizar a situação migratória dos haitianos que já se encontravam no Brasil através de tal Resolução. Dessa forma, dos mais de 5.200 pedidos de “refúgio” formalmente apresentados por haitianos, 2.307 processos já foram aprovados, obtendo os requerentes, conforme já mencionado, residência permanente por motivos humanitários (IMDH, 2012).<sup>10</sup> Consoante a dita Resolução, os migrantes haitianos que já se encontram no Brasil poderão permanecer no país pelo prazo de cinco anos, findo os quais poderão requerer permanência definitiva, desde que comprovem situação laboral regular.<sup>11</sup> Os haitianos que obtêm residência permanente tem seus nomes publicados no Diário Oficial da União e deverão, em 90 dias, contados da publicação, levar a cópia da página na qual o seu nome foi publicado para se registrar na Polícia Federal.<sup>12</sup>

Entretanto, com a continuidade do afluxo de grande número desses migrantes, o governo entendeu ser necessário restringir a situação e, sob o pretexto de implantar medidas de caráter humanitário<sup>13</sup>, o Conselho Nacional de Imigração publicou a Resolução Normativa Nº 97, de 12 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a concessão de visto permanente, aos nacionais do Haiti, por razões humanitárias o que permitia que eles pudessem trabalhar e estudar no Brasil. Dispõe, ainda, que tal visto possui caráter especial, sendo concedido através da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe (art. 2º), num limite anual de até 1.200, o que corresponde a uma média de 100 concessões mensais (art. 2º, parág. único). O prazo do visto será de cinco anos, o que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Antes da finalização desse prazo o haitiano será obrigado a comprovar a sua situação laboral com a finalidade de convalidar a sua permanência no Brasil, bem como obter uma nova Cédula de Identidade de Estrangeiro. E o Conare forneceu um protocolo a esses migrantes, o que lhes

<sup>8</sup> A íntegra desta Resolução encontra-se disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/trab\\_estrang/resolucao-normativa-n-27-de-25-11-1998.htm](http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-normativa-n-27-de-25-11-1998.htm)> Acesso em: 09.06.2014.

<sup>9</sup> Brasil e os desafios da lei de migrações. Entrevista especial com Rosita Milesi. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/505828-entrevista-especial-com-rosita-milesi->>> Acesso em: 09.06.2014.

<sup>10</sup> RODRIGUES, Viviane Mozine. Op. cit., p. 7.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> PAULA, Elder Andrade de; VALENCIO, Norma; CORREIA, Diego. Entre desastres catastróficos e mobilidades controladas: das idas e vindas de camponeses brasileiros à chegada dos imigrantes haitianos no “reino deste mundo amazônico”. *Contemporânea*, v. 3, n. 1, p. 45-71. Jan.–Jun. 2013, p. 59. Disponível em: <[file:///C:/Users/Silva/Downloads/118-191-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Silva/Downloads/118-191-1-SM%20(1).pdf)> Acesso em: 10.06.2014.

permitia obter o Cadastro de Pessoa Física – CPF e a Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS.

Isaias Albertin de Moraes, Carlos Alberto Alencar de Andrade e Beatriz Rodrigues Bessa Mattos esclarecem que tal visto é novo e especial para o Haiti, inexistindo vistos similares para imigrantes oriundos de outros países.

Publicada sem qualquer comunicado prévio, essa Resolução pegou de surpresa mais de uma centena de haitianos que se dirigiam ao Brasil Com autorização de apenas algumas horas para passagem pelo Peru, atravessavam a ponte que liga a cidade de Iñapari à de Assis Brasil, mas pelo fato de não portarem o visto expedido pela Embaixada brasileira de Porto Príncipe, conforme exigia a Resolução, foram barrados pela Polícia Federal na extremidade brasileira da ponte. Viram-se então obrigados a retornar para o lado peruano, mas a Polícia do Peru impediu-lhes o acesso, já que a autorização que eles tinham para passagem por aquele país havia expirado.

Pensamos em aqui mencionar que esse fato evocava uma “imagem medieval” em pleno século XXI. Mas nos conscientizamos que nem na Idade Média se tem notícias de um povo em êxodo aprisionado sobre uma ponte. E esta, ironicamente, se chama Ponte da Integração.<sup>14</sup>

A mencionada Resolução expôs a modificação da política brasileira diante da entrada de uma maior quantidade de haitianos. No primeiro mês da sua vigência, a BBC Brasil visitou o Haiti e constatou as dificuldades burocráticas enfrentadas por aqueles que desejavam o visto a ser expedido pela Embaixada brasileira em Porto Príncipe, tanto que apenas 30% da cota prevista na Resolução havia sido concedida. De acordo com a Embaixada, a procura é grande, porém “exigências burocráticas barram uma maior concessão de permissões”. Para se candidatar ao visto é exigido que o postulante tenha passaporte em dia, seja residente no Haiti, devendo comprovar esta condição através do atestado de residência, bem como apresentar atestado de bons antecedentes. Com todos os documentos em mãos, deve ainda pagar US\$ 200 para a emissão do visto. A ampla maioria não tem a documentação necessária. Além das dificuldades burocráticas, o desconhecimento acerca da Resolução brasileira constitui entrave à maior concessão de permissões. Esclarecedora a afirmação de Anselmo Henrique Cordeiro Lopes:

Com a alteração da política humanitária promovida pelo Governo Federal a partir de janeiro de 2012, determinou-se um corte temporal que discrimina a população haitiana entre aqueles que conseguiram ingressar no território brasileiro até 12 de janeiro de 2012 e aqueles que não haviam, naquele momento, logrado o ingresso. Para os primeiros, o Estado brasileiro prometeu um auxílio humanitário (moradia provisória, comida, água e serviços básicos de saúde) e a legalização de suas permanências no Brasil e, para os demais, determinou um endurecimento de tratamento, com fiscalização das fronteiras para impedir o ingresso de novos haitianos, com

---

<sup>14</sup> Assis Brasil - Ponte da Integração Brasil x Peru. Disponível em: <<http://www.panoramio.com/photo/61052062>> Acesso em: 09.06.2014.



ameaças de deportação e com a limitação da expedição de vistos para haitianos, até o limite anual de 1.200 vistos.<sup>15</sup>

A Resolução Normativa 97 sofreu reiteradas críticas e as pressões da sociedade civil ficaram evidentes. Duval Fernandes, Irmã Rosita Milesi, Bruna Pimenta e Vanessa do Carmo esclarecem que:

Assim o CNIg, reconhecendo a gravidade da situação, e considerando os argumentos por várias vezes levantados de que o limite da 1.200 vistos ao ano era uma trava inútil e ineficaz frente à realidade e o clamor humanitário ainda vigente no Haiti, edita a Resolução Normativa nº 102/2013 (anexo II), que altera a RN nº 97/2012, eliminando o limite do número de vistos a serem concedidos pelo Consulado brasileiro no Haiti, bem como elimina a restrição de que o Visto só pode ser concedido pela referida autoridade consular em Porto Príncipe. Abre, assim, a possibilidade de obtenção do Visto pelos haitianos em outros consulados brasileiros, inclusive em outros países.<sup>16</sup>

### A ação judicial para o reconhecimento do *status* de refugiado aos haitianos

#### A petição inicial<sup>17</sup>

Tomando ciência através da imprensa<sup>18</sup> do gradativo aumento do número de haitianos vivendo em condições desumanas nas ruas e praças de cidades brasileiras, sem ter emprego, comida e sem as mínimas condições de higiene, em 25 de novembro de 2011 o Ministério Público Federal realizou diligências com o fito de constatar as reais condições em que se encontravam esses migrantes, que, uma vez comprovadas, determinaram a expedição da Recomendação nº 20/2011 exortando a União:

1) Por meio da **Presidência da República**, do **Ministério da Defesa**, **Secretaria Especial de Direitos Humanos**, do **Ministério da Justiça**, do **Ministério das Relações Exteriores** e do **Ministério da Saúde**, que assuma, imediatamente, mediante disponibilização de verbas, de recursos humanos e de infraestrutura adequada, a assistência humanitária aos refugiados haitianos que se encontram nos Municípios de Brasileia, Assis Brasil e Epitaciolândia, prestando-lhes, com a colaboração dos órgãos estaduais e municipais acreanos: a) abrigo adequado; b) alimentação adequada; c) água potável; d) vestuário e materiais de higiene

<sup>15</sup> LOPES, Anselmo Henrique Cordeiro. Ação Civil Pública perante a Justiça Federal do Acre que pede reconhecimento do refúgio aos cidadãos haitianos no Brasil. Disponível em <[http://www.prac.mpf.gov.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/at\\_download/file](http://www.prac.mpf.gov.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/at_download/file)>. Acesso em 05 de maio de 2012.

<sup>16</sup> As Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN nº 97/2012: uma avaliação preliminar, pp. 55-71. Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates 8. Dezembro de 2013. Instituto Migrações e Direitos Humanos, pp. 63-64. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/migrante/components/com\\_booklibrary/ebooks/caderno-debates-8.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-8.pdf)> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>17</sup> A íntegra da petição inicial encontra-se disponível em: <<file:///C:/Users/Silva/Downloads/acp.refugiados.haiti.pdf>> Acesso em: 09.06.2014. A numeração das folhas da petição inicial mencionada neste artigo são as deste link.

<sup>18</sup> Válido transcrever parte de uma matéria jornalística que se encontra anexada aos Autos para se ter uma noção dos fatos: “Tragédia em praça pública: [...] Uma tragédia que se desenrola também a milhares de quilômetros do território haitiano. O Hotel Brasileia e a Praça Hugo Poli, no centro da cidade, são o palco desse teatro de horror que começa a incomodar a sociedade local e o próprio Governo do Estado. A propósito, é o dono do Hotel Brasileia, Sérgio Tuma, que revela a capacidade de ocupação do lugar: 30 apartamentos com possibilidade de hospedar até três pessoas por cômodo. Como na última sexta-feira, 25 de novembro, havia no local 340 pessoas, o resultado não poderia ser outro: uma visão de acampamento, cenas típicas de campos de refugiados: homens, mulheres e crianças, muitos dos quais que sequer se conheciam anteriormente, dormindo amontoados, de forma improvisada, sobre e sob mesas, pelos corredores, no jardim, onde fosse possível. Banheiros escassos, promiscuidade absoluta, visão dos campos de concentração de triste memória para a humanidade e algo inconcebível para a sociedade contemporânea. [...]”. **Jornal eletrônico Página 20**, Edição Especial, 29/11/2011, f. 205.

pessoal; e) assistência médica, com especial atenção às crianças e às gestantes; f) os demais serviços com vistas ao tratamento digno que deve ser dispensado à pessoa humana, nos termos das regras que regem o Brasil na ordem internacional;

2) Por meio do **Ministério da Justiça** e da **Diretoria-Geral do Departamento de Polícia Federal**, que proceda ao monitoramento de crianças, mulheres e gestantes imigrantes haitianas, que derem entrada no território nacional, com vistas a implementar efetivo respeito aos seus direitos, resguardando suas integridades física e psicológica, fiscalizando e reprimindo a ação de agentes autores de eventuais abusos sexuais, tráfico de órgãos e tráfico de pessoas;

3) Por meio do **Ministério das Relações Exteriores**, que implemente, por meio dos acessos diplomáticos e instrumentos de cooperação jurídica internacional, medidas efetivas a fim de que os governos estrangeiros fiscalizem seus agentes públicos com o fito de evitar o cometimento de delitos em detrimento dos imigrantes haitianos que se encaminham para o Brasil.<sup>19</sup> (grifos no original)

Mesmo notificados, os órgãos governamentais não se manifestaram.<sup>20</sup> E permaneceram silentes mesmo após terem sido notificados pela segunda vez.<sup>21</sup> O Ministério Público Federal ainda constatou que a Polícia Federal orientou a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos a não dispensar qualquer apoio humanitário aos novos imigrantes haitianos que ingressassem no Brasil sem possuir o visto emitido pela Embaixada brasileira de Porto Príncipe, face à já comentada Resolução Normativa nº 97 do CNIg.<sup>22</sup> A notícia dos imigrantes impedidos pela Polícia Federal de entrar em solo brasileiro levou Ministério Público Federal a efetuar nova diligência, quando foi constatado que, efetivamente, mais de uma centena de haitianos tiveram, compulsoriamente, que retornar ao Peru, proibidos que foram de adentrar ao Brasil.<sup>23</sup>

Diante desses fatos e ante à inércia governamental, o Procurador da República impetrou Ação Civil Pública<sup>24</sup> contra a União. Em longo arrazoado elencou, para fundamentar a ação, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil e dos direitos humanos;<sup>25</sup> os princípios da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos,<sup>26</sup> e a Carta Internacional dos Direitos Humanos.<sup>27</sup>

Argumentou, ainda, que a proteção dos refugiados é contemporânea ao começo da moderna concepção de tutela dos direitos humanos.<sup>28</sup> As situações de conflito militar ou distúrbio político eram as mais comuns no início do século XX.<sup>29</sup> Por isso a criação do Direito Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados com a finalidade de proteger as pessoas que estivessem com os seus

---

<sup>19</sup> Petição inicial, f. 9.

<sup>20</sup> Petição inicial, f. 9.

<sup>21</sup> Petição inicial, f. 10.

<sup>22</sup> Petição inicial, f. 10.

<sup>23</sup> Petição inicial, f. 11.

<sup>24</sup> Autos 723-55.2012.4.01.3000/1ª Vara – Justiça Federal – Seção Judiciária do Estado do Acre.

<sup>25</sup> Petição inicial, ff. 13-14.

<sup>26</sup> Petição inicial, f. 14.

<sup>27</sup> Petição inicial, f. 15.

<sup>28</sup> Petição inicial, f. 18.

<sup>29</sup> Petição inicial, f. 18.

direitos humanos ameaçados nessas duas situações.<sup>30</sup> E faz uma lúcida interpretação do espírito do Estatuto dos Refugiados da Convenção de 1951, adequada à contemporaneidade.<sup>31</sup>

Defende o autor da ação que o instituto do refúgio deve ser entendido como um instrumento de garantia do pleno exercício dos direitos humanos, acrescentando ser redundante o denominado “refúgio humanitário” como uma espécie diversa do refúgio previsto no Estatuto de 1951.<sup>32</sup> Isso porque todo refúgio é humanitário, sendo causado por situação de crise humanitária e sempre tem por finalidade a efetivação de direitos humanos.<sup>33</sup> E que estes direitos são uma realidade em permanente construção, o que exige novas interpretações para que haja amparo eficiente das pessoas dentro do constante e dinâmico contexto contemporâneo.<sup>34</sup>

Assevera, ainda, que foi por atenção a essa dinâmica dimensão dos direitos humanos que o legislador brasileiro elaborou uma novel definição do refugiado, prevendo, além do “perseguido político”, aquele que é vítima de violação de direitos humanos.<sup>35</sup> E que por isso o art. 1º da Lei 9.474/97 está assim redigido:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

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

III – **devido a grave e generalizada violação de direitos humanos**, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.<sup>36</sup> (grifos no original)

Acrescenta que a lei brasileira constitui importante marco no amparo aos refugiados, dando uma visão ampliada do seu conceito, em concordância com as novas questões da contemporaneidade, pois não mais se restringe à perseguição política, mas também alcança as vítimas das crises de direitos humanos.<sup>37</sup>

Sustentou o Procurador que a situação em que se encontram os haitianos no Brasil se subsume ao previsto na Lei 9474 de 1997, já que no Haiti ocorre uma grave e generalizada violação de direitos humanos.<sup>38</sup>

Não olvidou o Parquet federal de mencionar a negativa governamental de ingresso dos migrantes do Haiti no Brasil em obediência à Norma Regulamentadora 97 do CNIg.<sup>39</sup> Acusou que

<sup>30</sup> Petição inicial, f. 18.

<sup>31</sup> Petição inicial, f. 19 e segtes.

<sup>32</sup> Petição inicial, f. 20.

<sup>33</sup> Petição inicial, f. 20.

<sup>34</sup> Petição inicial, f. 20.

<sup>35</sup> Petição inicial, f. 20.

<sup>36</sup> Petição inicial, f. 20.

<sup>37</sup> Petição inicial, f. 21.

<sup>38</sup> Petição inicial, ff. 21-22.

<sup>39</sup> Petição inicial, f. 23.

essa atitude vai de encontro ao princípio do *non-refoulement*, previsto pela Declaração de Cartagena<sup>40</sup> e uma das pedras angulares do sistema de proteção aos refugiados.<sup>41</sup>

E, resumidamente, na Ação Civil Pública foi requerida a procedência da ação, com antecipação de tutela jurisdicional, a fim de que fosse determinado: que a União reconheça a condição jurídica de refugiados aos haitianos; que cesse todo e qualquer impedimento de ingresso dos mesmos no território brasileiro; que seja suspensa qualquer ameaça de deportação aos haitianos que já estão no país; e que o governo federal preste imediatamente auxílio humanitário a todos haitianos, garantindo água, alimentação, moradia e saúde básica.<sup>42</sup>

Em sede de liminar, houve deferimento parcial do pedido, tendo sido determinado à Polícia Federal que não mais impedisse o ingresso dos haitianos no Brasil. Válido ressaltar que, alegando constituir medida necessária para evitar perturbações de cunho internacional, o Magistrado colocou a tramitação do processo sob sigilo.<sup>43</sup>

## A sentença

A decisão de mérito<sup>44</sup> foi fundamentada na obra de José H. Fischel de Andrade que trata da questão dos refugiados entre 1921 e 1952, intitulada “Direito Internacional dos Refugiados. Evolução Histórica”.<sup>45</sup> O Juiz, baseando seu raciocínio em fatos que originaram refugiados na primeira metade do século passado, tenta decidir problemas da contemporaneidade. Olvidou que as questões que afligem o mundo moderno são bem outras. Entre 1921 e 1952 temas como mudanças climáticas, aquecimento global, danos na ozonoesfera etc., nem eram aventados. A temática ambiental ganhou força a partir da década de 1960.

Entendemos, portanto, que o magistrado partiu de uma premissa que não oferece qualquer parâmetro para julgamento da grave questão que foi submetida ao seu julgamento. Inferiu que o problema do refugiado está restrito aos casos nos quais o Estado obstaculiza a permanência ou retorno

<sup>40</sup> Declaração de Cartagena de 1985 - Quinta (conclusão) – Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*. Disponível em: <[http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/cartagen.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html)> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>41</sup> Petição inicial, ff. 22-23.

<sup>42</sup> Petição inicial, f. 27.

<sup>43</sup> FERNANDES, Bob. Justiça libera entrada de haitianos e processo corre em segredo de justiça. Blog da Amazônia, 18/02/2012. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/blogdaamazonia/blog/2012/02/18/justica-libera-entrada-de-haitianos-e-processo-corre-em-segredo-para-evitar-perturbacao-internacional/>> Acesso em: 27 de mai. 2013.

<sup>44</sup> A íntegra da sentença encontra-se disponível em:

<<file:///C:/Users/Silva/Downloads/2bc476194b733a667600587ec6f1cb7f.pdf>> Acesso em: 09.06.2014. A numeração das folhas da decisão mencionada neste artigo são as deste link.

<sup>45</sup> Sentença, f. 4.

do seu nacional.<sup>46</sup> Esqueceu, pois, que o Estado pode ter essa conduta de maneira ativa e também quando ele não oferece quaisquer condições para que o seu nacional ali sobreviva. Nos casos apontados na decisão (os refugiados russos, na revolução bolchevique, e os judeus, na Segunda Guerra Mundial) a Rússia e a Alemanha atuaram ativamente, matando, expulsando e impedindo o retorno dessas pessoas.<sup>47</sup> Porém, conforme minuciosamente descreveu o Procurador da República na petição inicial, pelo caos instalado no Haiti devido aos constantes conflitos, quedas de presidentes, golpes de Estado, a ponto da ONU se ver obrigada a interferir e passar o país a ser gerido pelo Minustah, tudo agravado pelo grande terremoto de 2010, não tem aquele país condições de oferecer meios de sobrevivência para muitos dos seus nacionais em próprio seu solo. Ou de ofertar condições suficientes para atrair os que já deixaram o país. Difícil, pois, sustentar que o Haiti não se amolda às 3 condições que o Magistrado descreveu como necessárias à caracterização de grave e generalizada violação de direitos humanos:

1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.<sup>48</sup>

Ademais, registramos aqui a nossa total discordância com a arcaica forma de decidir sobre vidas como se estivesse sendo resolvido um simples cálculo matemático. Elegem-se 3 requisitos como necessários para a se chegar a certo resultado. Conclui-se que falta algum desses requisitos, logo, resultado não obtido. Pronto: problema decidido. Na realidade, a questão trazida aos autos não foi solucionada. Um só problema aqui foi resolvido: o Magistrado terá agora um processo a menos para julgar. Ademais, neste particular, concordamos com a posição de Carolina de Abreu Batista Claro, que assevera ser a questão dos refugiados ambientais muito mais complexa do que a simples tentativa de definição do seu *status* e da sua locação jurídica.<sup>49</sup>

Ante o princípio da dignidade da pessoa humana novas formas de julgamento merecem ser postas em prática. Horizontes mais largos carecem ser divisados diante da novel realidade que está se impondo. Com – e apesar – da sentença comentada, os migrantes haitianos não irão desaparecer. O problema continua. O Judiciário, um poder do Estado, não se dispõe a apontar rumos, apresentar soluções. Não quer ser envolvido nessa problemática, mesmo sabendo da sua extrema importância, a

<sup>46</sup> Sentença, ff. 4-5.

<sup>47</sup> Sentença, ff. 4-5.

<sup>48</sup> Sentença, f. 5.

<sup>49</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. Refugiados ambientais de ilhas e de regiões costeiras: breves reflexões sobre Bangladesh e Ilhas Maldivas. In: RAMOS, Érika Pires (coord.). **Revista Ambiente e Direito**, ano II, ed. 2, São Paulo: MP Editora, 2011, p. 67.

ponto de determinar que o processo corresse em segredo de justiça, temendo repercussões. Postura idêntica à dos países, principalmente dos mais poderosos, que alegando problemas econômicos, se recusam a reunir para tentar chegar a uma solução que dê novos rumos a esse crescente problema.

O Magistrado ainda afirma que “Causas que não podem ser imputadas ao Estado não podem ser aptas a ensejarem a proteção pelo refúgio”.<sup>50</sup> Pergunta-se: no caso do Haiti, país caracterizado pela recorrência de crises políticas e por isso gerido pelo Minustah, devastado por um terremoto, a quem podem ser atribuídas as causas que levam a constantes violações dos direitos humanos naquele país? Mais: nesta altura da sentença o Juiz expõe a sua máxima: “Não sigo a lição que admite a existência de ‘refugiados ambientais’, por exemplo”.<sup>51</sup> Diante dessa assertiva, cessa toda a nossa contra-argumentação. Percebemos que o julgador, como alguns, considera os migrantes climáticos como “refugiados invisíveis”. E resta impossível a tentativa de conseguir de alguém qualquer tipo de amparo para pessoas que esse alguém considera inexistentes.

O Ministério Público Federal entrou com apelação, que ainda aguarda julgamento. Esperamos que o processo seja decidido por Magistrados com uma visão menos limitada da questão.

### **A política migratória brasileira**

A política atinente às migrações no Brasil rege-se, principalmente, pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, denominada Estatuto do Estrangeiro (EE), que “Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração”, regulamentada pelo Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981.<sup>52</sup> Publicada em pleno regime ditatorial militar, foi “inspirada pela lógica de segurança nacional”,<sup>53</sup> devido ao descontentamento militares com a ingerência de religiosos estrangeiros nos assuntos domésticos.<sup>54</sup>

A doutrina da segurança nacional foi propagada através da Escola Superior de Guerra,<sup>55</sup> tendo como fonte a obra Geopolítica do Brasil,<sup>56</sup> de Golbery do Couto e Silva. Por tal doutrina, “se a

<sup>50</sup> Sentença, f. 6.

<sup>51</sup> Sentença, f. 6.

<sup>52</sup> Encontra-se em andamento na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5655, de 2009, que “Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências”. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>> Acesso em: 11.06.2014. Esse Projeto não será objeto de análise por ser nosso objetivo neste trabalho o estudo de mecanismos legais já em vigor que possam solucionar o problema dos migrantes haitianos.

<sup>53</sup> FELLET, João. 29 anos após democratização, leis da ditadura seguem em vigor. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140322\\_leis\\_ditadura\\_mdb\\_jf.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140322_leis_ditadura_mdb_jf.shtml)> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>54</sup> SICILIANO, André Luiz A política migratória brasileira: limites e desafios. Dissertação de Mestrado. 67 f. São Paulo: USP. 2013, f. 28. Disponível em: <[http://www.iri.usp.br/documentos/defesa\\_12-04-19\\_Andre\\_Luiz\\_Siciliano.pdf](http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_12-04-19_Andre_Luiz_Siciliano.pdf)> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>55</sup> ANDENA, Emerson Alves. Transformações da legislação imigratória brasileira: os (des)caminhos rumo aos direitos humanos. Dissertação de Mestrado. 154 f. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2013, f. 97. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-16122013-164856/pt-br.php>> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>56</sup> Editora José Olympio, 1967.

segurança nacional está ameaçada, justifica-se o sacrifício do bem-estar social, que seria a limitação da liberdade, das garantias constitucionais, dos direitos da pessoa humana. Foram estes princípios de ‘segurança nacional’ que nortearam a subjetividade oficial em vigor à época: a caça ao ‘inimigo’<sup>57</sup>.

É esse, portanto, o “espírito” que orienta a política migratória brasileira, em que pese estarmos vivendo sob a égide de uma Constituição Federal que tem a dignidade da pessoa humana como um dos seus fundamentos;<sup>58</sup> que assegura a igualdade de todos perante a lei, sem qualquer distinção;<sup>59</sup> que garante aos brasileiros e estrangeiros a não violação de direitos;<sup>60</sup> e que dispõe que o país se pauta, nas suas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos<sup>61</sup>. Tais normas constitucionais estão a reger um sistema onde existe uma lei que dispõe, por exemplo, que o estrangeiro não pode praticar qualquer atividade de cunho político e nem se ingerir, direta ou reflexamente, em negócios públicos brasileiros.<sup>62</sup>

Existem ainda vários instrumentos normativos esparsos, elaborados com o fito de complementar a política de migrações do país e regular a atividade de estrangeiros, mas que contém dispositivos em total desarmonia com o próprio EE e com a Constituição Federal.<sup>63</sup> Entre eles temos a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei n. 5.457, de 1943), que dispõe sobre a nacionalização do trabalho, estipulando quotas para brasileiros nas empresas atuantes no Brasil (2/3 do total de empregados)<sup>64</sup> o que, à evidência, impacta no potencial fluxo de imigrantes no país. Ora, tal dispositivo afronta a norma constitucional que veda a discriminação devido à nacionalidade.<sup>65</sup> O mesmo se diga do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que estabelece limites para contratação de estrangeiros.<sup>66</sup>

<sup>57</sup> COIMBRA, Cecília M. B. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. Psicologia em estudo. DPI/CCH/UEM. V. 5, nº 2, p. 10-11. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v5n2/v5n2a02.pdf>> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>58</sup> Constituição Federal, art. 1º, inc. III.

<sup>59</sup> Constituição Federal, art. 5º, *caput*.

<sup>60</sup> Constituição Federal, art. 5º, *caput, in fine*.

<sup>61</sup> Constituição Federal, art. 4º, inc. II.

<sup>62</sup> Lei 6815/80. Art. 107, *caput*. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil.

<sup>63</sup> SICILIANO, André Luiz. Op. cit., f. 30.

<sup>64</sup> CAPÍTULO II - DA NACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO - SEÇÃO I - DA PROPORCIONALIDADE DE EMPREGADOS BRASILEIROS. Art. 352 - As empresas, individuais ou coletivas, que explorem serviços públicos dados em concessão, ou que exerçam atividades industriais ou comerciais, são obrigadas a manter, no quadro do seu pessoal, quando composto de 3 (três) ou mais empregados, uma proporção de brasileiros não inferior à estabelecida no presente Capítulo. (...) Art. 354 - A proporcionalidade será de 2/3 (dois terços) de empregados brasileiros, podendo, entretanto, ser fixada proporcionalidade inferior, em atenção às circunstâncias especiais de cada atividade, mediante ato do Poder Executivo, e depois de devidamente apurada pelo Departamento Nacional do Trabalho e pelo Serviço de Estatística de Previdência e Trabalho a insuficiência do número de brasileiros na atividade de que se tratar.

<sup>65</sup> Constituição Federal. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>66</sup> Lei nº 7.565/86. TÍTULO V - Da Tripulação - CAPÍTULO I - Da Composição da Tripulação. Art. 156. São tripulantes as pessoas devidamente habilitadas que exercem função a bordo de aeronaves. § 1º A função remunerada a bordo de aeronaves nacionais é privativa de titulares de licenças específicas, emitidas pelo Ministério da Aeronáutica e reservada a brasileiros natos ou naturalizados. § 2º A função não remunerada, a bordo de aeronave de serviço aéreo privado (artigo 177) pode ser exercida por tripulantes habilitados, independente de sua nacionalidade. § 3º No serviço aéreo internacional

Apesar de haver perdido força após mais de duas décadas do retorno da democracia ao país, a doutrina da segurança nacional ainda se faz presente nas questões atinentes às migrações em geral. Logo nos seus primeiros artigos o Estatuto do Estrangeiro já deixa evidente o desiderato da política migratória brasileira: privilegiar a segurança, os interesses nacionais e proteger a economia.<sup>67</sup> Nenhum compromisso, portanto, com o viés humanitário.

Nada mais contraditório com a atual postura da política brasileira no cenário internacional. Isso porque há mais de 20 anos que grupos de imigrantes e de apoio aos mesmos defendem a tese de que, para que o brasileiro no exterior seja mais respeitado, necessário se faz oferecer tratamento digno aos estrangeiros no Brasil.<sup>68</sup> O governo percebeu que, com esse argumento de caráter moral, poderia auferir ganhos bastante concretos em termos de imagem internacional.<sup>69</sup> Pois num contexto no qual a atuação do Brasil na temática de direitos humanos sofre duras críticas em fóruns domésticos e internacionais, a correta gestão da questão migratória ofertou ao governo brasileiro um fundamento para criticar a postura dos países ricos.<sup>70</sup>

Exemplifica-se com a postura do então presidente Lula, que em junho de 2009, quando discursou no Conselho de Direitos Humanos na ONU, destacou os malefícios da crise econômica sobre os migrantes, criticou o crescimento de manifestações xenófobas na esteira da crise e destacou: “No Brasil, nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no país. Para dar uma resposta, um sinal aos preconceituosos, aqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, o seu desemprego.”<sup>71</sup>

Porém, quando o problema aparece, o procedimento das autoridades das várias esferas governamentais vai do descaso à irresponsabilidade, atestados pelo seguinte fato: com a continuidade do fluxo de haitianos para o Acre, um dos estados mais pobres da federação,<sup>72</sup> os alojamentos ficaram super-lotados, chegando o de Brasília a abrigar 832 migrantes num local com capacidade

---

poderão ser empregados comissários estrangeiros, contanto que o número não exceda 1/3 (um terço) dos comissários a bordo da mesma aeronave. Art. 157. Desde que assegurada a admissão de tripulantes brasileiros em serviços aéreos públicos de determinado país, deve-se promover acordo bilateral de reciprocidade. Art. 158. A juízo da autoridade aeronáutica poderão ser admitidos como tripulantes, em caráter provisório, instrutores estrangeiros, na falta de tripulantes brasileiros. Parágrafo único. O prazo do contrato de instrutores estrangeiros, de que trata este artigo, não poderá exceder de 6 (seis) meses.

<sup>67</sup> Lei 6815/80. Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais. TÍTULO I - Da Aplicação. Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional. Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

<sup>68</sup> REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais, f. 62. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/v33n1a2.pdf>> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> LULA: “Desemprego não é culpa dos imigrantes pobres”. UOL Notícias, 15 jun. 2009. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/bbc/2009/06/15/ult5017u219.jhtm>>. Acesso em: 10.06.2014.

<sup>72</sup> Em relação ao PIB, em 2011 o Acre ocupava o 26º lugar entre os 27 Estados da Federação. Cf.: Lista de unidades federativas do Brasil por PIB. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista\\_de\\_unidades\\_federativas\\_do\\_Brasil\\_por\\_PIB](http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_unidades_federativas_do_Brasil_por_PIB)> Acesso em: 11.06.2014.



máxima para 200 pessoas.<sup>73</sup> Surgiram muitos casos de diarreia e distúrbios respiratórios, que sobrecarregavam os serviços públicos das cidades acreanas.<sup>74</sup> O governo federal, que é o responsável pelas questões migratórias, mostrou-se omissa. E com essa falta de ajuda federal, o governador do Acre, Tião Viana, “solucionou” o problema: extinguiu os acampamentos, alugou ônibus e enviou os haitianos para São Paulo, sendo que alguns deles nem mesmo foram avisados para onde estavam sendo levados.<sup>75</sup>

Esse fato gerou um atrito entre o governo paulista, que acusou Tião Viana de “irresponsável e inconsequente”, e este respondeu afirmando que a elite paulista é preconceituosa e que não quer receber os haitianos por uma “política de higienização”.<sup>76</sup> E, nesse “bate-boca”, o silêncio do governo federal é o que mais chama atenção. Eloisa de Souza Arruda, Secretária de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, disse que São Paulo pode levar o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).<sup>77</sup>

A ONG Conectas já denunciou na ONU o tratamento dispensado pelo Brasil aos imigrantes haitianos e vem cobrando maior envolvimento do governo federal no problema. E, segundo essa organização, embora o Executivo federal seja responsável pelas imigrações por mandamento constitucional, as autoridades em Brasília continuam omissas.<sup>78</sup>

E a vinda para São Paulo em nada melhorou a situação dos haitianos. Pois, segundo reportagem de Fabíola Perez e Raul Montenegro, na capital paulista:

Eles dormem sobre colchões no chão e dizem sentir frio e fome. Apesar de a instituição afirmar que concede uma refeição diária, os imigrantes contam que não têm comida todos os dias. “Não conseguimos dar conta”, diz o padre Paolo Parise, responsável pelo abrigo. Alguns já cruzaram a fronteira sem nada. “No Peru roubaram tudo o que eu tinha”, afirma Pierre Duckenson, 33 anos. Na semana passada, a prefeitura e o governo do Estado começaram a fornecer colchões e alimentos no local onde os haitianos estão alojados. O secretário municipal de Direitos Humanos, Rogério Sottili, afirmou, porém, que por enquanto não há planos para a construção de um novo abrigo.<sup>79</sup>

<sup>73</sup> Brasil esconde emergência humanitária no Acre. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/brasil-esconde-emergencia-humanitaria-no-acre>> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>74</sup> Brasil esconde emergência humanitária no Acre. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-esconde-emergencia-humanitaria-no-acre-3234.html>> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>75</sup> RIZZO, Alana. Tião, capitão do mato. Disponível em: <<http://www.manancialvox.com/diario/Veja-07-05-2014.txt>> Acesso em: 11.06.2014.

<sup>76</sup> MARCEL, Yuri. Tião Viana acusa governo de SP de preconceito contra imigrantes. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2014/04/tiao-viana-acusa-governo-de-sp-de-preconceito-contra-imigrantes.html>> Acesso em: 11.06.2014.

<sup>77</sup> FELLET, João; KAWAGUTI, Luis. Envio de haitianos escancara crise migratória. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140425\\_haitianos\\_entenda\\_jf.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140425_haitianos_entenda_jf.shtml)> Acesso em: 11.06.2014.

<sup>78</sup> FELLET, João; KAWAGUTI, Luis. Op. cit.

<sup>79</sup> O que fazer com os haitianos? Disponível em:

<[http://www.istoe.com.br/reportagens/359705\\_O+QUE+FAZER+COM+OS+HAITIANOS+](http://www.istoe.com.br/reportagens/359705_O+QUE+FAZER+COM+OS+HAITIANOS+)> Acesso em: 11.06.2014.

Na Câmara dos Deputados, a oposição anunciou que irá convocar José Eduardo Cardozo, Ministro da Justiça, e Ideli Salvati, Ministra da Secretaria Especial de Direitos Humanos, para explicar que medidas estão sendo tomadas pelo governo federal em favor dos haitianos.<sup>80</sup> Um dos líderes da oposição acusou o Ministro da Justiça de omissão no problema.<sup>81</sup> Este afirma que o governo pretende elaborar uma nova política de imigração devido ao fato do Estatuto do Estrangeiro ser muito antigo e que o Brasil precisa “de uma nova e diferente política de migração.”<sup>82</sup>

### **Conclusões**

Quando nos dispusemos a redigir este artigo, o nosso desafio foi o de responder as seguintes indagações: (i) se o tratamento e solução migratória de pessoas deslocadas do ambiente é adequado ou não, (ii) se ele pode ser considerado como uma política de Estado eficaz para as pessoas deslocadas por razões ambientais (mesmo criado exclusivamente para haitianos) ou (iii) se constitui um meio de evitar debater e abraçar o tema da proteção humanitária ambiental.

Os fatos acima relatados acerca do tratamento oficial dispensado aos migrantes haitianos somados ao reconhecimento do próprio governo federal da necessidade de uma nova política migratória para o Brasil autoriza-nos a responder negativamente a primeira indagação. Pois o imprevisto sempre foi a característica mais marcante desse tratamento e até agora o caso está a exigir uma solução.

Na mesma esteira, isso também justifica a nossa resposta de que esse tratamento não pode ser considerado como uma política de Estado eficaz para as pessoas deslocadas por razões ambientais. A postura do governo evidencia que, apesar dos discursos de defensor dos direitos humanos e protetor dos imigrantes que o Brasil tem adotado em fóruns internacionais, quando o problema se materializa, a sua prática se revela bem diversa da teoria que prega. Esquiva-se, improvisa, omite-se, e com isso dá mostras de não estar minimamente interessado numa solução eficaz e duradoura dos problemas migratórios. E as normas legais atinentes ao assunto não se harmonizam, afrontando até mesmo a Constituição Federal. Impossível uma solução duradoura nesse cipoal de regras que se chocam e se desdizem.

O atrito surgido entre governantes com o envio dos haitianos do Acre para São Paulo nos levam a propor que se elabore uma novel política migratória que envolva autoridades das três esferas do governo: municipal, estadual e federal. Entendemos que isso poderia permitir o aparecimento de

---

<sup>80</sup> RICHARD, Ivan. Cardozo nega omissão aos haitianos, mas admite rever legislação sobre o assunto. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-04/cardozo-nega-omissao-aos-haitianos-mas-admite-rever-legislacao-sobre-o-assunto>> Acesso em: 10.06.2014.

<sup>81</sup> RICHARD, Ivan. Op. cit.

<sup>82</sup> RICHARD, Ivan. Op. cit.

mecanismos que permitam aos prefeitos e governadores atuar, baseados numa lei, e não ficar no aguardo de soluções federais que tardam a chegar ou nunca chegam.

A questão haitiana deixou evidente a bipolaridade e despreparo do governo brasileiro no trato das questões migratórias. Em menos de quatro anos a disposição governamental foi da acolhida total ao fechamento das fronteiras a esses imigrantes. Conforme relatado, o fato foi tratado inicialmente sob a égide da Resolução nº 27/98. Com a continuidade da chegada dos haitianos, elaborou-se a Resolução 97/2012, feita especificamente para tentar conter o seu afluxo. Com os protestos que a norma acarretou, o governo modificou-a. Enquanto isso a Ação Civil Pública que requeria o reconhecimento do *status* de refugiado aos haitianos teve liminar parcialmente deferida mas, ao final, foi julgada improcedente. E o próprio governo reconhece que a principal lei que regula as migrações no Brasil está defasada. O que exige grandes mudanças.

Só que, mesmo com boa vontade, - que o governo não tem demonstrado - uma mudança desse calibre exige uma ampla discussão com a sociedade e setores interessados na matéria. E isso demanda tempo. Às vezes, muito tempo. E a necessidade dos haitianos não pode esperar.

### **Referências bibliográficas**

ALESSI, Mariana Longhi Batista. A migração de haitianos para o Brasil, ff. 82-83. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2013/04/A-Migra%C3%A7%C3%A3o-de-Haitianos-para-o-Brasil.pdf>> Acesso em : 09.06.2014.

ANDENA, Emerson Alves. Transformações da legislação imigratória brasileira: os (des)caminhos rumo aos direitos humanos. Dissertação de Mestrado. 154 f. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2013, f. 97. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-16122013-164856/pt-br.php>> Acesso em: 10.06.2014.

AYALA, Jefferson de Araújo. Sistemas de Comunicações empregados pelo Exército Brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <[http://www.ccomgex.eb.mil.br/cige/sent\\_colina/6\\_%20edicao\\_abril\\_08/PDF/tenayala.PDF](http://www.ccomgex.eb.mil.br/cige/sent_colina/6_%20edicao_abril_08/PDF/tenayala.PDF)> Acesso em: 08.06.2014.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Refugiados ambientais de ilhas e de regiões costeiras: breves reflexões sobre Bangladesh e Ilhas Maldivas. In: RAMOS, Érika Pires (coord.). Revista Ambiente e Direito, ano II, ed. 2, São Paulo: MP Editora, 2011, p. 67. 29

COIMBRA, Cecília M. B. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. Psicologia em estudo. DPI/CCH/UEM. V. 5, nº 2, p. 10-11. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v5n2/v5n2a02.pdf>> Acesso em: 10.06.2014.

FELLET, João. 29 anos após democratização, leis da ditadura seguem em vigor. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140322\\_leis\\_ditadura\\_mdb\\_jf.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140322_leis_ditadura_mdb_jf.shtml)> Acesso em: 10.06.2014.

FELLET, João; KAWAGUTI, Luis. Envio de haitianos escancara crise migratória. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140425\\_haitianos\\_entenda\\_jf.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140425_haitianos_entenda_jf.shtml)> Acesso em: 11.06.2014.

FERNANDES, Bob. Justiça libera entrada de haitianos e processo corre em segredo de justiça. **Blog da Amazônia**, 18/02/2012. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/blogdaamazonia/blog/2012/02/18/justica-libera-entrada-de-haitianos-e-processo-corre-em-segredo-para-evitar-perturbacao-internacional/>> Acesso em: 27 de mai. 2013.

FERNANDES, Duval; MILESI, Irmã Rosita; PIMENTA, Bruna; CARMO, Vanessa do. A Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN nº 97/2012: uma avaliação preliminar, pp. 55-71. Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates 8. Dezembro de 2013. Instituto Migrações e Direitos Humanos, pp. 63-64. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/migrante/components/com\\_booklibrary/ebooks/caderno-debates-8.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-8.pdf)> Acesso em: 10.06.2014.

FERRAZ, Lucas; PRADO, Avenier. Rede de 'coiotes' controla tráfico de haitianos ao país. Folha de São Paulo, 27.05.2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/05/1460493-rede-de-coiotes-controla-traffic-de-haitianos-ao-pais.shtml>> Acesso em: 09.06.2014.

FOWKS, Jacqueline. El país internacional. Peru segue sendo rota para entrada de imigrantes haitianos no Brasil. “O Peru voltou a exigir, no inícios de 2012, um visto para os haitianos ingressarem no país”. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2013/11/18/internacional/1384785504\\_301622.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2013/11/18/internacional/1384785504_301622.html)> Acesso em: 09.06.2014.

LESSA, Marco Aurélio Gaspar. A participação dos contingentes do exército brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Dissertação de Mestrado. 115 f. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2007, f. 45. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3453/ACF12A.pdf?sequence=1>> Acesso em: 09.06.2014.

LIMA, Alexandre. Grupo de 100 haitianos são barrados e encurralados em ponte binacional no AC. Disponível em: <<http://www.horadopovo.com.br/2012/01Jan/3025-20-01-2012/P3/pag3c.htm>>. Acesso em: 09.06.2014.

LOPES, Anselmo Henrique Cordeiro. Ação Civil Pública perante a Justiça Federal do Acre que pede reconhecimento do refúgio aos cidadãos haitianos no Brasil. Disponível em

<[http://www.prac.mpf.gov.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/at\\_download/file](http://www.prac.mpf.gov.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/at_download/file)>. Acesso em 05 de maio de 2012.

MARCEL, Yuri. Tião Viana acusa governo de SP de preconceito contra imigrantes. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2014/04/tiao-viana-acusa-governo-de-sp-de-preconceito-contraimigrantes.html>> Acesso em: 11.06.2014.

MARTINELLO, Tiago. Grupo de haitianos fica encurralado na divisa entre Assis Brasil e Iñapari. Disponível em: <<http://agazetadoacre.com/noticias/grupo-de-haitianos-fica-encurralado-na-divisa-entre-assis-brasil-e-inapari-2/>> Acesso em: 09.06.2014.

MORAES, Isaias Albertin de; ANDRADE, Carlos Alberto Alencar de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. A imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios. Revista Conjuntura Austral, v. 4, nº 20, p. 95-114, Out.-Nov. 2013, p. 103. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/viewFile/35798/27329>> Acesso em: 09.06.2014.

PAULA, Elder Andrade de; VALENCIO, Norma; CORREIA, Diego. Entre desastres catastróficos e mobilidades controladas: das idas e vindas de camponeses brasileiros à chegada dos imigrantes haitianos no “reino deste mundo amazônico”. Contemporânea, v. 3, n. 1, p. 45-71. Jan.–Jun. 2013, p. 59. Disponível em: <[file:///C:/Users/Silva/Downloads/118-191-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Silva/Downloads/118-191-1-SM%20(1).pdf)> Acesso em: 10.06.2014.

PINHEIRO, Ajax Porto. A atuação do batalhão brasileiro após o terremoto do Haiti. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/MRJF2011.pdf>> Acesso em: 09.06.2014.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais, f. 62. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/v33n1a2.pdf>> Acesso em: 10.06.2014.

RICHARD, Ivan. Cardozo nega omissão aos haitianos, mas admite rever legislação sobre o assunto. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-04/cardozo-nega-omissao-aos-haitianos-mas-admite-rever-legislacao-sobre-o-assunto>> Acesso em: 10.06.2014.

RIZZO, Alana. Tião, capitão do mato. Disponível em: <<http://www.manancialvox.com/diario/Veja-07-05-2014.txt>> Acesso em: 11.06.2014.

RODRIGUES, Viviane Mazine. Migrantes Haitianos no Brasil: Mitos e Contradições, p. 6. Disponível em: <[http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT9/GT9\\_MozineRodriguezV.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT9/GT9_MozineRodriguezV.pdf)> Acesso em: 08.06.2014.

SICILIANO, André Luiz A política migratória brasileira: limites e desafios. Dissertação de Mestrado. 67 f. São Paulo: USP. 2013, f. 28. Disponível em: <[http://www.iri.usp.br/documentos/defesa\\_12-04-19\\_Andre\\_Luiz\\_Siciliano.pdf](http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_12-04-19_Andre_Luiz_Siciliano.pdf)> Acesso em: 10.06.2014.

SKROMOV, Lúcia; NUNES, Ana Lúcia. Haiti: comem a carne, mas não querem roer o osso. Disponível em: <<http://www.anovademocracia.com.br/no-87/3890-haiti-comem-a-carne-mas-nao-querem-roer-o-osso>>. Acesso em: 08.06.2014.

THOMAZ, Diana Zacca. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. *Primeiros Estudos*, São Paulo, n. 4, p. 131-143, 2013, p. 132. Disponível em: <file:///C:/Users/Silva/Downloads/56732-71989-1-PB.pdf> Acesso em: 08.06.2014.