



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

**POLÍTICAS DE RECONHECIMENTO NO ESTADO BRASILEIRO:
UMA ANÁLISE SOBRE O FENÔMENO MIGRATÓRIO HAITIANO NO
ACRE**

SAMARAH REJANY MOTTA LOPES

Brasília

2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Samarah Rejany Motta Lopes

**POLÍTICAS DE RECONHECIMENTO NO ESTADO BRASILEIRO:
UMA ANÁLISE SOBRE O FENÔMENO MIGRATÓRIO HAITIANO NO
ACRE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa “Constituição e Democracia”, sob a orientação do Professor Dr. Guilherme Scotti.

Brasília

2017

FOLHA DE APROVAÇÃO

Samarah Rejany Motta Lopes

POLÍTICAS DE RECONHECIMENTO NO ESTADO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE SOBRE O FENÔMENO MIGRATÓRIO HAITIANO NO ACRE

Apresentada à banca examinadora em 25 de setembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Guilherme Scotti Rodrigues
(Orientador – Presidente – FD, UnB)

Professor Dr. Menelick de Carvalho Netto
(Examinador Interno – FD, UnB)

Professor Dr. Francisco Raimundo Alves Neto
(Examinador Externo)

*“Mas o nobre projeta coisas nobres;
e nas coisas nobres persistirá”. (Isaías 32:8)*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à Universidade Federal do Acre e à Universidade de Brasília, as quais possibilitaram a realização deste Mestrado Interinstitucional no Acre. Sem a iniciativa e empenho de ambas, a realização do mestrado seria impossível.

Agradeço, ao meu orientador, prof. Dr. Guilherme Scotti por ter acreditado e apoiado esta pesquisa, me incentivando durante todo o trajeto, mesmo à distância e me trazendo à aprovação.

Agradeço, também, ao meu amigo e co-orientador Prof. Francisco Raimundo, que esteve comigo ainda na fase de idealização do projeto, me acompanhando durante todas as fases tortuosas e desafiadoras desta pesquisa e, sobretudo, acreditando em meu trabalho.

Ao meu companheiro Jacob, o qual esteve comigo durante o período mais desafiador desta pesquisa, a escrita, proporcionando-me um ambiente agradável emocional e materialmente para a conclusão desta.

À minha família, sempre e à minha amiga Lúcia Meireles, pela revisão do texto.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo compreender a atuação do Estado brasileiro na promoção de políticas de reconhecimento frente ao recente fluxo migratório de haitianos para o Brasil, pelo Acre. Para alcançar referido desiderato, o foco principal da pesquisa volta-se à análise da teoria do reconhecimento de Axel Honneth voltada ao fenômeno migratório haitiano. Argumenta-se, nesta dissertação, que a ausência de regulamentação específica no ordenamento internacional e nacional a respeito dos “refugiados ambientais”, bem como a ausência de políticas de migração no país foram preponderantes para a situação de vulnerabilidade social e jurídica dos haitianos no Brasil. Concomitante, foram analisadas as normas consolidadas no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados, as quais servem como base para a proteção da pessoa em deslocamento interno ou externo. Entretanto, a situação de violação de direitos humanos e desamparo jurídico dos haitianos demonstram a falta de efetividade das normas internacionais, bem como, evidenciam a necessidade de política humanitária no Brasil. Entende-se serem os migrantes haitianos “refugiados ambientais” por encontrarem-se em circunstâncias de migração forçada em virtude de desastres ambientais. Sugere-se a criação de um instrumento jurídico de proteção aos “refugiados ambientais”, como por exemplo, um tratado internacional que vise à proteção destes refugiados no mundo.

Palavras-chave: Reconhecimento. Axel Honneth. Migração. Haitianos. Direito Internacional dos Direitos Humanos. Direito Internacional Humanitário. Direito Internacional dos Refugiados.

ABSTRACT

This work aims to understand the role of the Brazilian State in the promotion of recognition policies regarding the recent migration of Haitians to Brazil by Acre. To achieve this, the main focus of the research is the analysis of Axel Honneth's recognition theory focused on the Haitian migratory phenomenon. It is argued in this dissertation that the absence of specific regulations in the international and national legal order regarding "environmental refugees", as well as the lack of migration policies in the country, preponderated to the situation of social and legal vulnerability of the Haitians in Brazil. At the same time, the consolidated norms under the International Human Rights Law, International Humanitarian Law and International Refugee Law, were analyzed, which serve as a basis for the protection of the person in internal or external displacement. However, the situation of violation of human rights and legal abandonment of Haitians demonstrate the lack of effectiveness of international norms, as well as, evidence the need for a humanitarian policy in Brazil. It is understood that Haitian migrants are "environmental refugees" because they find themselves in circumstances of forced migration due to environmental disasters. It is suggested to create a legal instrument to protect "environmental refugees", such as an international treaty aimed at protecting these refugees in the world.

Keywords: Recognition. Axel Honneth. Migration. Haitians. International Human Rights Law. International Humanitarian Law. International Refugee Law.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACDH - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ACP – Ação Civil Pública

ALEAC - Assembleia Legislativa do Acre

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

CICV - Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CRR - Commission des Recours des Réfugiés

CONARE - Comitê Nacional dos Refugiados

DELEMIG - Delegacia de Imigração da Polícia Federal do Acre

DIDH - Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIH - Direito Internacional Humanitário

DIP – Direito Internacional Público

DIR - Direito Internacional dos Refugiados

EUA – Estados Unidos da América

FRH - Fundo de Reconstrução do Haiti

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para Estabilização da Paz do Haiti

MPF – Ministério Público Federal

OFPRA - Office Français de Protection des Réfugiés et des Apátrides

OIM - Organização Internacional para Migrações

ONGs – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA - Organização da Unidade Africana

UNU - Universidade das Nações Unidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - A MIGRAÇÃO HAITIANA PELA TRÍPLICE FRONTEIRA	13
1.1 CATÁSTROFE E INTERVENÇÃO INTERNACIONAL NO HAITI (2010)	13
1.1.1 Haitianos a caminho do Acre (2010-2013).....	15
1.2 O <i>STATUS</i> JURÍDICO DO HAITIANO.....	19
1.3 INSTABILIDADE GOVERNAMENTAL E INTERVENÇÕES INSTITUCIONAIS	23
1.3.1 Audiência pública em Brasília (2011).....	23
1.3.2 Depoimentos dos imigrantes haitianos	24
1.3.3 Apontamentos do Padre Rutemarque Crispim.....	26
1.3.4 Apontamentos da Prefeita Leila Galvão	27
1.3.5 Apontamentos do Defensor Público Valdir Perazzo	29
1.3.6 Apontamentos do Procurador Público Ricardo Gralha.....	30
1.3.7 Apontamentos dos Parlamentares Walter Prado, Astério Moreira, Manoel Moraes, Wherles Rocha.....	32
1.3.8 Apontamentos do Professor Mantesuma	33
1.3.9 Atuação do Ministério Público Federal do Acre.....	35
CAPÍTULO 2 - A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA ENTRE AS FRONTEIRAS E O SISTEMA DE IMIGRAÇÃO BRASILEIRO	41
2.1 OS TRÊS RAMOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA	41
2.1.1 Direito Internacional dos Direitos Humanos	42
2.1.2 Direito Internacional Humanitário.....	44
2.1.3 Direito Internacional dos Refugiados	51
2.2 COEXISTÊNCIA ENTRE AS TRÊS VERTENTES DE PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA	57
2.3 MIGRAÇÃO INTERNACIONAL VERSUS SOBERANIA E “SEGURANÇA NACIONAL”	61
2.4 DIREITO IMIGRATÓRIO E REFÚGIO NO BRASIL	67
CAPÍTULO 3 - MIGRANTES HAITIANOS E RECONHECIMENTO JURÍDICO	74
3.1 A TEORIA “ <i>HONNETHIANA</i> ” DO RECONHECIMENTO	74
3.2 DESRESPEITO AOS REFUGIADOS HAITIANOS NA FRONTEIRA TRÍPLICE	82
3.3 ALTERNATIVAS PARA O RECONHECIMENTO JURÍDICO DOS HAITIANOS (MIGRANTES AMBIENTAIS)	90
CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	98

INTRODUÇÃO

A crise generalizada do Haiti pós catástrofe ambiental de 2010 culminou na crescente expansão do fluxo migratório de haitianos para outros países, principalmente, para o Brasil. A predileção dos haitianos pelo Brasil foi motivada tanto pela expressiva atuação brasileira em prol do desenvolvimento econômico e social do Haiti, como pela oportunidade destes migrantes em construir nova vida no Brasil.

A concessão de visto permanente, desde 2010 permitindo a entrada de haitianos no país de visto permanente no país, bem como a ausência de uma política migratória capaz de contornar as inúmeras dificuldades enfrentadas por estes “migrantes forçados” dentro do território nacional, exige com urgência o reconhecimento dos direitos dos migrantes haitianos visando sua efetiva autonomia na sociedade brasileira. Neste sentido, será utilizada a teoria *honnethiana* do reconhecimento (HONNETH, 2003) para compreender a importância do reconhecimento intersubjetivo como condição dos migrantes para o desenvolvimento de uma identidade positiva necessária para a participação na esfera pública.

O primeiro capítulo deste trabalho dedica-se a apresentar os problemas enfrentados pelos haitianos nos primeiros cinco anos de sua trajetória migratória até o Acre, no Brasil, desde a catástrofe do Haiti em 2010. Considerando tal fenômeno migratório de milhares de haitianos na fronteira tríplice (Brasil, Peru, Bolívia), introduziu-se o debate internacional sobre os “migrantes ambientais” e sua repercussão quanto aos haitianos no âmbito do direito interno. Por fim, são apresentadas a primeira audiência pública realizada pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Acre, ocorrida em março de 2011 e a denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal que originou uma Ação Civil Pública em face da União.

No segundo capítulo são explanadas as normas internacionais no âmbito do Direito Internacional Público (DIP) que constituem o Ordenamento Internacional dos Direitos Humanos por meio de três vertentes de proteção à pessoa humana: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR).

No contexto das migrações internacionais, apesar do desenvolvimento dos direitos humanos na ordem internacional constituíram a principal salvaguarda dos indivíduos em

trânsito no mundo, ainda não há legislação específica relativa à proteção dos direitos dos “migrantes forçados”, tratados aqui como “refugiados ambientais”.

Ante a ausência de regulamentação da situação migratória (refúgio ambiental) dos haitianos, foram aplicadas as normas gerais de direitos humanos e resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg durante o período de 2012 e 2013, as quais regulamentavam a concessão de vistos de permanência de cinco anos por razões humanitárias. Também, no início da chegada dos haitianos ao Brasil, o Estado do Acre promoveu a acolhida humanitária destes na fronteira, a fim de resguardar-lhes os direitos fundamentais (básicos).

O terceiro e último capítulo deste trabalho é o núcleo desta dissertação, na medida em que analisa a questão migratória dos haitianos a partir da teoria do reconhecimento de Axel Honneth, apresentando um diagnóstico de desrespeito ao migrante haitiano em sua vivência social e coletiva na tríplice fronteira. Sob a perspectiva da teoria *honnethiana*, analisa-se a importância do processo de reconhecimento recíproco intersubjetivo para a autonomia de indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade jurídica e social no contexto migratório.

Após análise do contexto social dos haitianos no Acre, entendendo-se que estes devem ser considerados “migrantes ambientais” em razão de suas peculiaridades migratórias, bem como, verificadas a ausência de reconhecimento social e jurídico destes migrantes no Brasil, são elencadas as alternativas de soluções normativas mencionadas por alguns países e a alternativa indicada por esta autora.

CAPITULO 1 - A MIGRAÇÃO HAITIANA PELA TRÍPLICE FRONTEIRA

Este capítulo pretende apresentar o fenômeno migratório dos haitianos pela tríplice fronteira do Acre a partir de 2010 que culminou numa repercussão social e política quanto à necessidade de solução humanitária imediata para a recepção desses migrantes. Naquele contexto migratório, repercutiram reais preocupações do Estado e da União quanto aos recursos para garantia dos direitos básicos e essenciais dos haitianos e soluções legais para a permanência destes em território nacional.

Muitos haitianos foram vítimas de diversas formas de violência durante o percurso de rotas ilegais entre as fronteiras do Brasil, Bolívia e Peru. Tais violações aos direitos humanos tornaram-se objeto de denúncia pelos órgãos de proteção dos direitos humanos e entidades da federação, tais como, pela Conectas Diretos Humanos, Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Acre, Ministério Público Federal e Justiça Federal, os quais também tiveram que enfrentar o debate internacional quanto ao *status* dos migrantes em razão de catástrofes ambientais.

1.1 CATÁSTROFE E INTERVENÇÃO INTERNACIONAL NO HAITI (2010)

Em 12 de janeiro de 2010, um terremoto de magnitude 7,0 atingiu o Haiti deixando cerca de 223.000 mortos, 300.000 feridos, e dois milhões de desabrigados. O impacto devastador do terremoto ocorreu nas proximidades da capital haitiana Porto Príncipe e custou a vida de aproximadamente trinta por cento dos funcionários públicos, bem como, a destruição da infraestrutura básica da cidade. Em um único dia, a Organização das Nações Unidas - ONU experimentou sua maior perda já vivida, perdendo 102 (cento e dois) de seus membros para o desastre (FERRIS; RIBEIRO, 2012).

O evento catastrófico no país caribenho gerou a rápida mobilização da comunidade internacional para a prestação de assistência à população afetada. A ONU e outras agências internacionais implantaram prontamente suas equipes, milhares de Organizações Não Governamentais – ONGs correram para o local, governos doadores e forças militares enviaram pessoal, e três bilhões de dólares foram prometidos para a

recuperação do país (FERRIS, RIBEIRO, 2012). Segundo o Embaixador Antônio José Ferreira Simões, Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe:

De acordo com estimativas do Governo haitiano, o terremoto resultou em mais de 200 mil vítimas fatais e de 1,2 milhão de desabrigados. Acarretou impactos significativos nos planos da infraestrutura e das condições de segurança interna do país, com efeitos sobre os aparatos policial e legal. Os prejuízos materiais teriam alcançado volume correspondente a 120% do PIB haitiano. (SIMÕES, 2011, p 13).

Pode-se afirmar que o Haiti possui uma história marcada por graves problemas políticos, econômicos e sociais internos, com população de 9,7 milhões de habitantes e PIB per capita de US\$ 669 (cerca de 6% do PIB per capita brasileiro), sendo considerado o país mais pobre do continente americano. (SIMÕES, 2011). Após a tragédia, a mídia nacional anunciava a crise humanitária do Haiti em proporção ainda maior, com a escassez de água, alimentos, medicamentos e, ainda, manifestações de gangues armadas e saqueadores que brigavam por comida, o que aumentava o sentimento de insegurança interna. (G1, 2010).

Logo após a tragédia foram realizadas importantes conferências internacionais a fim de reunir os países e organismos internacionais para apoio ao Haiti. A primeira Conferência aconteceu na cidade de São Domingos, na República Dominicana, seguida da Conferência Internacional de Montreal, na sede da Aviação Internacional e Conferência Internacional de Doadores para o Haiti na cidade de Nova York. (SIMÕES, 2011). O principal objetivo dessas conferências era de angariar apoio para assistência e reconstrução do Haiti, tendo como “momento central no processo de reconstrução, a Conferência de Nova York, com implicações conceituais e materiais” (SIMÕES, 2011, p 14).

A conferência de Nova York teve o importante papel de sensibilizar a comunidade internacional em prestar apoio ao Haiti, reunindo mais de 150 países e organismos sociais para a promoção efetiva de reconstrução do país. A partir desse encontro, muitos países se mobilizaram para oferecer suporte financeiro a fim de socorrer imediatamente à população, lançando mão de um fundo para a reconstrução do país, posteriormente instituído como “Fundo de Reconstrução do Haiti – FRH”. Em maio de 2010, o Brasil tornou-se o primeiro país a efetuar contribuição financeira ao FRH, no montante de US\$ 55 milhões. Tal decisão sinalizou a percepção brasileira sobre a importância de celeridade nos desembolsos para a reconstrução (SIMÕES, 2011, p 15). A solidariedade do Brasil e

de outros países, tais como, Canadá, Japão e EUA, Noruega e Espanha foram imprescindíveis para a viabilização de projetos de reconstrução do Haiti. (SIMÕES, 2011).

Nesse contexto de vulnerabilidade social vivida pelos haitianos, muitos decidiram imigrar para o Brasil em busca de melhores condições de vida. Segundo Silva (2013), um dos motivos dessa escolha seria a liderança do Brasil na missão das Nações Unidas para Estabilização da Paz do Haiti – MINUSTAH¹ desde 2004, bem como, as dificuldades de entrada e regularização de imigrantes em outros países, como por exemplo, nos Estados Unidos da América e problemas econômicos enfrentados tanto neste país, como em outros países europeus. É interessante ressaltar que além dessas razões, Dilma Rousseff, à época, Presidente do Brasil, em sua visita ao Haiti em 2012, afirmou que estaríamos “abertos a receber os cidadãos haitianos que optem por buscar oportunidades no Brasil”.²

1.1.1 Haitianos a caminho do Acre (2010-2013)

A partir de 2010, o Brasil tornou-se um dos principais destinos de imigração haitiana (OIM, 2014), sendo que a maioria destes migrantes decidiram transitar por uma rota alternativa entre as fronteiras de países Sul-americanos, o que obrigou o Estado brasileiro a regulamentar a situação. Eles chegavam no Brasil pelas fronteiras do Peru, Bolívia e Brasil. Apesar dessas fronteiras amazônicas tornarem-se uma via comum de travessia dos haitianos, tratava-se de uma rota alternativa e clandestina, pela qual os migrantes tornavam-se vulneráveis às ações de “atravessadores e coiotes” que tentavam angariar vantagens durante a travessia fronteiriça. Nesse sentido, narra Silva:

No caso dos haitianos, vale lembrar que a entrada deles pelas fronteiras amazônicas não constitui uma “opção” a mais, já que o normal seria entrar por algum aeroporto brasileiro, pois, além de mais seguro, é também mais econômico do que fazer um longo percurso, que inclui vários países, entre eles a República Dominicana, o Panamá, o Equador e o Peru. Por essa rota, além dos gastos com a passagem é preciso enfrentar a intimidação e, em alguns casos, a violência de agentes policiais que atuam nas fronteiras do Peru e do

¹ A Missão das Nações Unidas para Estabilização da Paz no Haiti foi criada em 30 de abril de 2004 por meio da Resolução nº 1542 (ONU, 2016).

² Em 1º de janeiro de 2012, a Presidente Dilma Rousseff realizou sua primeira visita ao Haiti e fez declaração pública à imprensa em Porto Príncipe. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-porto-principi-haiti>>. Acesso em: 20.jun. 2016.

Equador, tirando dos haitianos dinheiro e objetos pessoais. Tal rota acabou se consolidando em razão das dificuldades e pela demora na obtenção do visto na embaixada brasileira de Porto Príncipe (SILVA, 2015, p 121).

Não bastassem as dificuldades enfrentadas no próprio país, os migrantes tornaram-se vítimas de várias formas de violações de direitos humanos possíveis. Chegar ao Brasil, pela fronteira Brasil-Bolívia, passou a ser um desafio para muitos haitianos, como se pode depreender a partir da narrativa de uma migrante haitiana que seguiu pela fronteira clandestina:

Lisbet vivia no interior do Haiti, na cidade de Marmelade no Departamento de Artibonite. Estava casada há três anos e não tinha filhos quando o marido somou-se a outro grupo de migrantes e viajaram para a Amazônia. Conta que naquela região todos sabem da atuação dos coiotes que lidam com o contrabando de migrantes para o Brasil. Afirma que quando seu marido viajou em 2011 a máfia estava se instalando na região. Desde então, o grupo tem crescido e se multiplicado por várias regiões do Haiti e nos países vizinhos. Os contrabandistas viram no transporte de migrantes uma forma rápida de ganhar dinheiro. Lisbet já sabia de muitos casos de engano e extorsão durante a viagem, inclusive havia acontecido com o próprio marido. Mesmo assim decidiram arriscar e não foi diferente. O marido pagou o seu traslado diretamente a um encarregado dos contrabandistas. A viagem até Brasília teve inúmeros percalços e durou exatos 67 dias. Dentre as diversas situações pelas quais passou, incluindo fome e humilhação, sofreu abuso sexual por diversas vezes e por homens diferentes (SILVA; OLIVEIRA, 2015, p. 161).

A experiência de Lisbet narrada por Silva e Oliveira (2015), demonstra a exploração humana vivida nas fronteiras por migrantes senegaleses, dominicanos, e, predominantemente haitianos que ingressaram ou que continuam a ingressar no Brasil por esse tipo de rota. Muitos desses migrantes compartilham de histórias como essa, e ainda, ao chegarem no almejado destino, deparam-se com a caótica realidade de ausência de política imigratória humanitária no país.

O fluxo migratório de haitianos pela rota de fronteira norte do país tornou-se uma realidade para as cidades de Tabatinga, no Amazonas e Brasília, no Acre, lugares onde ocorreram a maior número de entrada desses migrantes. O protocolo de entrada era realizado por meio de um documento de “solicitação de refúgio” e cerca de 90% das solicitações de refúgio dos imigrantes foram solicitadas nas referidas cidades (OIM, 2014). Na história daquela pequena cidade de Brasília nunca houve um fluxo tão intenso³ de imigrantes, e apesar do país não possuir uma estrutura de política imigratória, o Estado

³ De acordo com as informações do Corpo de Bombeiro do Estado do Acre citadas no relatório da inicial dos autos nº 0000723-55.2012.4.01.3000 (Justiça Federal do Acre), até o início do ano de 2012, aproximadamente 1600 haitianos já haviam atravessado a fronteira. (BRASIL, 2012).

do Acre não se eximiu de receber e acolher os imigrantes senegaleses, dominicanos, e, predominantemente haitianos que atravessavam a fronteira. Para entanto, o Estado tratou de instalar um abrigo provisório como tentativa de recepciona-los de forma humanitária, conforme relata Nilson Mourão, Secretário de Direitos Humanos, à época:

Essa é uma realidade nova para o nosso país e, mesmo no plano nacional, não temos uma política definida capaz de manejar esta questão, atribuição exclusiva do Governo Federal; 2. Desde 2010, quando chegaram os primeiros imigrantes no Acre, adotamos o princípio de não criar nenhum tipo de constrangimento ou dificuldades para que pessoas ou instituições tenham acesso ao abrigo, dialoguem com os imigrantes, façam fotos, gravem vídeos, escrevam relatórios (CONNECTAS, 2016).

A dinâmica de recepção dos migrantes se dava por meio de postos de atendimento da Polícia Federal, sendo que na chegada, o primeiro passo do imigrante era e continua sendo a realização do protocolo de “Termo de Solicitação de Refúgio”. De acordo com informações da Delegacia de Imigração da Polícia Federal do Acre – DELEMIG/2017, o protocolo de solicitação de refúgio ocorre da seguinte forma: o imigrante apresenta formulário preenchido em qualquer posto de Departamento de Polícia Federal assinado e o respectivo posto realiza a coleta de informações biométricas do imigrante. O formulário de solicitação de refúgio pode ser encontrado no site do Ministério da Justiça⁴.

Conforme os dados registrados na DELEMIG/2017, o primeiro haitiano solicitante de refúgio no Acre foi registrado em 14 de abril de 2010, cujo nome é Willy Remy, nascido em 12.04.1987, filho de Jonas Remy e Annerose Jonas Remy, após essa data não cessaram as solicitações de refúgio estrangeiros haitianos nas fronteiras do Acre, conforme os registros abaixo descritos entre os anos de 2010 a 2016:

ANO	SOLICITANTES DE REFÚGIO
2010	38 imigrantes
2011	980 imigrantes
2012	2.218 imigrantes
2013	10.863 imigrantes
2014	12.763 imigrantes

⁴ Dados informados pela Delegacia de Polícia de Imigração da Polícia Federal do Acre por meio do Ofício nº 43/2017 – DELEMIG/DREX/SR/PF/AC. (DELEMIG, 2017).

2015	11.853 imigrantes
2016	13 imigrantes

*Fonte: Delegacia de Polícia de Imigração (DELEMIG), 2017.

Principalmente no ano de 2011 intensificou-se o fluxo migratório de haitianos no país, momento em que o Estado do Acre instaurou uma política de “acolhimento” aos imigrantes. Uniram-se os diversos setores da sociedade, tais como o Governo, a Igreja Católica e Evangélica, o empresariado e a sociedade civil para prestação de assistência básica aos imigrantes, principalmente para a construção de abrigo e fornecimento de alimentação aos haitianos. (BRASIL, 2016).

A fim de regularizar a entrada dos haitianos no país, o CNIg criou a Resolução n. 97 de 2012, na qual previa a concessão de 1200 vistos anuais, um limite de 100 vistos por mês, *in verbis*:

[...] Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Considera-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes de agravamento de condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2016).

Apesar da tentativa do Governo Federal de conter o fluxo migratório promovendo a limitação de vistos, tal medida fora ineficiente, gerando mais tensão na fronteira do Acre, visto que o fechamento da fronteira com o esgotamento da cota mensal de vistos impedia a entrada de imigrantes que chegavam nas portas do Brasil exaustos da viagem e sem perspectiva de obter abrigo e alimentação, ou seja, os imigrantes ficavam encurralados sobre a ponte do município de Assis Brasil e a cidade Peruana Iñapari, sendo proibidos de ingressar no Brasil e de retornar ao Peru. (BRASIL, 2012).

Ante esse contexto de contenção de vistos aos haitianos, houve uma maior tensão nas fronteiras, permeada por um clima de crise humanitária e impasses diplomáticos, gerando um estado de calamidade no Acre e trazendo à tona a necessidade de instauração de uma política migratória concreta e efetiva. Em razão da crise migratória, a Resolução n. 97 de 2012 do CNIg foi parcialmente revogada pela Resolução n. 102 de 2013 do CNIg,

colocando fim à limitação de 1.200 vistos por ano aos imigrantes do Haiti (BRASIL, 2016).

A concessão de vistos de permanência aos haitianos gerou um precedente jurídico no país relativo ao *status* desses imigrantes, porém, a situação de mobilidade desses indivíduos não se esgota nas tratativas políticas no interior de um país, mas repercute na esfera internacional de direitos humanos e como veremos a seguir, requer uma reflexão a respeito da pessoa do imigrante e de suas intenções em migrar.

1. 2 O *STATUS* JURÍDICO DO HAITIANO

Com a chegada de haitianos no Brasil, colocou-se a seguinte questão: qual o amparo legal adequado para esse tipo de migrante, uma vez que não se trata de um refugiado, no sentido clássico do termo, mas sim, de um novo tipo de “migrante” motivado por razões de catástrofe ambiental?

O direito internacional define o refúgio nos termos do artigo 1º da Convenção de 1951, em conjunto com o Protocolo de 1967, *in verbis*:

[...]

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 2016).

Apesar das normas internacionais vigentes visarem à proteção do refugiado, sobretudo, da não violação dos direitos humanos destes, a definição restrita do termo “refúgio” impõe dificuldades diplomáticas ante a necessidade de reconhecimento de refúgio a outros grupos migratórios que não se encaixam nas perseguições tipificadas nesses diplomas, como é o caso dos migrantes em decorrência de desastres ambientais. No caso dos haitianos, por exemplo, houve um impasse legal, por não serem considerados “refugiados” conforme apontara o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, mas necessitarem do “asilo” e visto permanente no Brasil. (PACÍFICO; PINHEIRO, 2013).

A legislação brasileira possui um regime de refúgio em conformidade com a legislação colombiana, especificamente com a Declaração de Cartagena de 1984, considerada um instrumento de segurança criativo e inovador por abranger a violência massiva aos Direitos Humanos como critério à concessão de refúgio. Nessa inspiração o Brasil editou a Lei 9.474, de 1997, a qual define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. (PACÍFICO; PINHEIRO, 2013).

No caso dos haitianos, a Lei de Refúgio nacional passou a ser utilizada para regular um trâmite que fugia à sua matéria, uma vez que não se tratava de imigrantes “refugiados” conforme os termos da lei, mas de caso “específico” não tratado na lei. Não havia no Brasil qualquer norma que amparasse diretamente os imigrantes haitianos, tendo sido utilizado inicialmente o dispositivo da Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, a qual estipula em seu artigo 1º, que “serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual”, até que o CNIg editou norma específica voltada à permanência de haitianos em território nacional, a Resolução n. 97 de 2012 (BRASIL, 2016).

A Lei brasileira n. 9.474, de 1997, basicamente, define o procedimento sobre a concessão de refúgio e abrange seu âmbito de proteção aos “refugiados em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos”, sendo a principal norma vigente no país para a regulação de entrada de refugiados, razão pela qual os haitianos entraram como requerentes de asilo e realizavam seus protocolos na fronteira junto à Polícia Federal, com fundamento no artigo 9º da referida lei (BRASIL, 2016).

A permanência dos imigrantes haitianos no país foi solucionada por motivos “humanitários”, por isso a concessão de visto específico para esse caso. Tal iniciativa do CNIg criou um precedente jurídico no país, concedendo ao imigrante haitiano um status jurídico diferenciado do demais imigrantes, tendo em vista que o “novo” imigrante haitiano não se coaduna com as exigências normativas para refúgio ou outro tipo de visto previsto pela Lei 6.815 e pelo decreto 86.715. (PACÍFICO; PINHEIRO, 2013).

Insta destacar que as migrações em decorrência de mudanças climáticas têm se intensificado nos últimos séculos, conforme explica Claro:

Refugiados ambientais sempre existiram na história da humanidade, uma vez que condições ambientais adversas, a busca por alimentos e por um melhor padrão de vida fazem parte do instinto de sobrevivência dos seres vivos. Ocorre, porém, que as últimas décadas do século XX e este início do século XXI têm presenciado um aumento vertiginoso de migrações humanas motivadas por fatores ambientais, especialmente em razão da mudança e variabilidade climáticas abruptas. (CLARO, 2012, p. 33).

Conforme Lima, “essa categoria de refugiados é afetada diretamente pelas consequências da violação a um direito humanos de natureza difusa: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (LIMA, 2010, p.380). No caso dos haitianos, estes podem ser classificados como “refugiados ambientais”, que segundo Nogueira, são “[...] pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona tradicional, na qual vivem devido ao visível declínio do ambiente prejudicando a qualidade da vida de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entra em perigo” (NOGUEIRA, 2007, p. 2).

A expressão “refugiados ambientais” foi utilizada por Lester Brown na década de 70 para explicar o crescimento de imigrações relativas às mudanças climáticas. Alertava o autor quanto ao futuro dos migrantes que seriam motivados pelo aumento no nível dos oceanos e deveriam dominar o fluxo de refugiados ambientais no mundo. (CLARO, 2012).

A Organização Internacional para Migrações – OIM⁵ denomina esses imigrantes de “migrantes ambientais”, com a seguinte definição:

Pessoas ou um grupo de pessoas que, por razões prementes de súbita ou progressiva alteração no meio ambiente prejudiciais à sua vida ou condições de vida, são obrigadas a deixar sua moradia habitual ou optam por fazê-lo temporária ou permanentemente, e que se deslocam seja dentro do seu país ou para o exterior. (CLARO, 2012, p. 38).

Em sentido amplo, Myers define os refugiados ambientais como sendo:

[...] um grande número de pessoas poderiam ser caracterizadas como refugiados ambientais, pessoas que já não conseguem ter uma vida segura em seus países em razão de seca, erosão do solo, desertificação, desflorestamento e outros problemas ambientais associados à pressão populacional e extrema pobreza. Nem todos fogem de seus países, muitos se deslocam internamente. (MYRES, 2001, p. 1).

Embora a terminologia “refugiados ambientais” seja difundida na comunidade acadêmica, há diversas controvérsias acerca do conceito e sua proteção internacional. Entre as discussões acerca do tema estão a ausência de previsão de refugiados ambientais na Convenção de Genebra de 1951 e a difícil identificação dessa nova categoria de refugiados, uma vez que podem ser confundidos com os casos de imigrações por razões de conveniência econômica. (LIMA, 2010).

⁵ Sigla em inglês “*International Organization for Migration*”

As motivações que impulsionam as pessoas a migrarem, geralmente, não possuem apenas uma causa isolada, mas sim, causas complexas. Quanto aos “imigrantes ambientais”, geralmente, a causa principal (catástrofe ambiental) une-se à ideia de busca por melhores condições de vida, oportunidade de emprego e renda no local de destino de migração. (CLARO, 2012).

Os migrantes podem ser classificados como voluntários e forçados, sendo que estes últimos se diferenciam dos voluntários por não terem planos de migrar, sendo mais susceptíveis a se encontrarem em situações de estresse e menor tendência de levarem consigo recursos financeiros ao local de destino. Os “imigrantes ambientais” se encontram, portanto, na categoria de migrantes forçados, uma vez que seu deslocamento ocorre por situações alheias à sua vontade. (CLARO, 2012).

Outras nomenclaturas já foram propostas para essa categoria de migrantes, tais como as propostas na Conferência Internacional do Meio Ambiente, Migração Forçada e Vulnerabilidade ocorrida em 2008 na Universidade das Nações Unidas - UNU na cidade de Bonn na Alemanha: “migrantes ambientais de emergência” referindo-se aos que fogem de catástrofes ambientais para salvar suas vidas; “migrantes ambientalmente forçados” relativo àqueles que precisam migrar em razão das consequências da degradação ambiental; e “migrantes ambientalmente motivados” os que podem deixar um ambiente degradado como forma de sobrevivência. (CLARO, 2011).

Além das nomenclaturas sugeridas pela UNU, existem na literatura relativa ao tema outras diversas tentativas de nomear e definir o fenômeno da imigração em decorrência das alterações ambientais, sendo que a utilidade dessa definição consiste em sistematizar as características e causas determinantes desses tipos de migrações para a viabilização de proteção de direitos, conforme afirma Raiol (2010, p. 213):

o que se busca ao utilizar a expressão *refugiado ambiental* é uma garantia mais firme e concreta de que os milhões de seres humanos, colocados em mobilidade compulsória, receberão o cuidado e a assistência da comunidade das nações, para salvaguarda de seus interesses mais básicos, tais como, habitação, alimentação, saúde, educação, segurança e, sobretudo, o respeito à dignidade da pessoa humana do refugiado.

A importância dessa discussão teórica relativa aos refugiados ambientais consiste, principalmente, na necessidade de consenso internacional quanto à definição clara e sistemática do termo para a formulação de instrumentos de proteção desses migrantes, os quais são atingidos da forma mais crítica e inesperada por catástrofes ambientais que

assolam diversos lugares do mundo. A falta de proteção jurídica efetiva a esses imigrantes dá margem a outras formas de violações de direitos humanos, como no caso dos haitianos, tendo sido alvo de denúncias instruídas nas ações civis públicas a serem elucidadas a seguir.

1.3 INSTABILIDADE GOVERNAMENTAL E INTERVENÇÕES INSTITUCIONAIS

Ante a instabilidade e fragilidade do governo do Estado do Acre em promover o acolhimento humanitário ao contingente de haitianos que chegavam diariamente nas cidades de Brasília e Epiplaciolândia, a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Acre promoveu a primeira audiência pública para discutir e propor soluções jurídicas aos haitianos que buscavam refúgio humanitário no Estado, realizada em 11 de março de 2011 na cidade de Brasília.

Nesse mesmo período, o Ministério Público Federal - MPF instaurou inquérito civil para apurar as denúncias de violação dos direitos humanos dos migrantes na fronteira, seguido de Ação Civil Pública em face da União, a fim de reivindicar e resguardar os direitos e garantias fundamentais dos migrantes haitianos.

1.3.1 Audiência pública em Brasília (2011)

A mesa da audiência pública foi composta por autoridades locais, membros dos poderes legislativo, executivo e judiciário, e da igreja católica. Se fizeram presentes naquela ocasião, os parlamentares membros da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Acre – ALEAC, representantes da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública do Estado e Defesa Civil.

Durante a audiência, os representantes institucionais expuseram diferentes pontos de vista com relação à situação fática da chegada dos migrantes haitianos pelas fronteiras do Acre, bem como, da própria experiência vivida naquele momento por alguns

representantes haitianos. Esses relatos são valiosos para a análise deste trabalho e para a compreensão da abertura e visibilidade do tema migratório no Acre.

Abordaremos alguns relatos dos representantes envolvidos, com as similitudes e contradições das argumentações apresentadas naquela ocasião.

1.3.2 Depoimentos dos imigrantes haitianos

Na ocasião em que foram abertos os trabalhos, alguns representantes haitianos se posicionaram sobre a estadia no acampamento de Brasiléia, sendo que a primeira fala na audiência foi proferida pelo Sr. Elanet Desilus, que iniciou agradecendo a oportunidade e relatando sobre o episódio do terremoto que devastou seu país:

Senhoras e Senhores, desejamos muito obrigado e as grandes autoridades é um prazer, um bom dia para todos. Desde que saímos de um país que pode estar arrasado e que sofremos, um país depois de um terremoto, como diz um país destruído. De uma vez que nós não temos nada. De uma vez que o povo está cavando os mortos, de uma vez que não podemos resistir. E no mundo inteiro de onde agradecemos ao povo de Brasiléia e agradecemos ao povo do Brasil que está nos ajudando, este país humanitário e tudo isso agradecemos a seleção de futebol que estão nos ajudando e ajudando o nosso país Haiti (ACRE, 2011, sem paginação).

Além de ressaltar a situação caótica “pós terremoto” do Haiti, o Sr. Desilus, menciona os problemas políticos enfrentados pelos haitianos: “De uma vez que é um país que não temos um bom governo, que não temos desenvolvimento, que é um país de onde estamos sofrendo, um país que está cavando mortos” (ACRE, 2011, sem paginação)

O haitiano também aduz sobre a motivação de emigrar para o Brasil e as necessidades de regulamentação para estadia no país:

E não podemos aguentar nada, e estamos sofrendo e temos que deixar o nosso país buscando melhoria de vida para salvar nossa família, de uma vez que temos filhos, temos mulheres e de uma vez que temos homens e mulheres e todos estão sofrendo (ACRE, 2011, sem paginação).

[...]

E estamos aqui para ver para ver se conseguimos ajuda para ver se conseguimos os nossos documentos, para ver se podemos conseguir trabalho para que possamos ajudar nossas famílias no Haiti. De uma vez que fazíamos que a população está enterrando seus mortos que está morrendo de fome e nós não podemos aguentar e por isso mudamos para este país. E cada um de nós

que estamos neste país, cada um de nós temos um problema especial, desde que deixamos muitos filhos, outros que deixaram mulheres, temos um grupo de famílias, minha mãe, outros deixaram a mãe e o pai, irmãos e irmãs. De uma vez que saímos apressados, sem dinheiro sem condições, saímos correndo para ver se podíamos chegar neste país (ACRE, 2011, sem paginação).

[...]

E senhoras e senhores, dependemos da ajuda de vocês para que possamos sair dessa situação em que nos encontramos neste país porque não podemos aguentar. E precisamos da ajuda para tirar os nossos documentos para ver se podemos conseguir trabalho para que possamos ajudar nossas famílias lá no Haiti (ACRE, 2011, sem paginação).

Ao final do depoimento, o Sr. Desilus demonstra o sentimento de gratidão pela acolhida no Brasil:

Por isso desejamos expressar os nossos agradecimentos a todos os que nos ajudarem aqui e aqueles que conseguirem um lugar para nós. E nos sentimos orgulhosos e agradecidos de estar neste país, porque este país tem nos ajudado, porque de todos os países do mundo este é o país que nos recebeu bem por nos dar de comer e trabalho para nós e por isso agradecemos muito a todos deste país. Muito obrigado e desejamos a todos um bom dia. E queremos pedir que não nos abandonem porque nós somos humanos e pedimos a Deus que derrame muitas bênçãos neste país, que o Senhor Deus derrame muitas bênçãos neste país para que siga ajudando e dando mais forças para o povo deste país porque nos receberam já que somos estrangeiros e nos receberam bem. E muito obrigado e desejamos um bom dia para todos (ACRE, 2011, sem paginação).

O imigrante demonstrou sua visão amistosa sobre o Brasil perante as autoridades locais, bem como a necessidade de trabalho e renda perante as autoridades locais:

Quando chegamos ao Peru sofremos também passando fome e frio, só melhoramos quando chegamos à fronteira do Brasil, pois fomos muito bem recebidos e só temos a agradecer por ter nos recebido tão bem. Queremos nossos documentos para trabalhar e sustentarmos as nossas famílias (ACRE, 2011, sem paginação).

Noutro momento, adveio a fala do haitiano Sr. Sormigo, o qual argumentou em confronto à situação política internacional entre Brasil e Haiti e ocupação da MINUSTAH, indaga o haitiano:

[...] que meu país está ocupado depois de 2004 por quem. Pelos países que afirmam ser amigo do meu. Especialmente o Brasil. Se o meu país está ocupado, por que os haitianos que estão aqui são estrangeiros ou refugiados. Por que? (ACRE, 2011, sem paginação).

[...]

Eu acho que o Haiti é um país da América. Por que a América tem fronteira? Não sou contra a lei. Eu quero dizer também que o refugiado tem direito ou não. Aqui eu acho que não temos direito, por quê? O povo brasileiro é um povo acolhedor. Especialmente o povo acreano (ACRE, 2011, sem paginação).

O Sr. Sormigo ainda denunciou que muitos outros migrantes eram incentivados à sair da cidade de Rio Branco com destino à Porto Velho, recebendo passagens por meio da Secretaria de Direitos Humanos do Acre:

Eu quero também ter evidência dos haitianos que estão disputando em Porto Velho. Evidência palpável cangiguel. Se esses haitianos estão em lugar seguro ou o que eles têm condicionalmente. É uma pergunta. A Secretaria da Justiça e Direito Humano. Porque tem alguém dos haitianos que não quer sair de Rio Branco ou do Acre. Ele saem sem vontade. Quando a Secretaria de Direito Humano fala que eles não obrigam ninguém sair de Rio Branco ou do Acre. Quando a Secretaria fala: vocês vão para Porto Velho eu pago a passagem. Se vocês não vão, vocês têm que procurar seu dinheiro para pagar hotel, comida, qualquer coisa. Aqui não é uma obrigação (ACRE, 2011, sem paginação).

Por último, o terceiro haitiano a falar na audiência, Sr. Montesuma enfatizou seu interesse em trabalhar para ajudar sua família no Haiti.

Então desde que chegamos aqui e todos os brasileiros vieram aqui nos apreciar como irmãos. E nós nos sentimos só. Estamos juntos com nossos irmãos e irmãs, com pai e mãe também. Então, sabemos dessa história nossa história do Haiti. E meus companheiros haitianos estavam junto conoscoEntão, não tenho que falar mais para explicar o que passou. O que eu quero é que nós com os outros haitianos. Eu ajudando a encontrar os papeis para trabalhar. Se nós sem papel não podem os trabalhar, tão pouco podemos nos manter. A meu filhos, a nossa família. E tão pouco não pode um dia vê-los. Somente aqui, sem dinheiro não pode trabalhar. E tão pouco pode viajar. Por favor, ajudem-nos, a ter os outros que estavam aqui a comprar papel. E para trabalhar. Então, somos família como todos juntos como brasileiros (ACRE, 2011, sem paginação).

1.3.3 Apontamentos do Padre Rutemarque Crispim

O representante da igreja católica Padre Crispim, recém chegado no ano de 2011 para assumir a Paróquia da cidade de Brasiléia, manifestou sobre suas experiências e impressões durante a chegada dos imigrantes haitianos na cidade:

O primeiro contato que nós tivemos com os nossos irmãos haitianos, nós vimos uma face de seres humanos muito angustiados, os olhos vibrantes e incertos e inseguros de tudo, não sabiam se o povo brasileiro ia acolhê-los, tinham passado por vários países, muitos racistas, muitos preconceituosos e só mandavam adiante. Então nosso primeiro contato que tivemos, percebemos muito isso: a fragilidade que eles chegaram aqui, alguns com gastrite, outros desidratados e muito fragilizados. Mas depois na primeira reunião que tivemos com dois líderes deles: a Milena e o Professor junto com a Prefeita lá na prefeitura já podemos dar um passo novo, porque a Prefeita Leila acolheu assim com muito amor e demonstrou muita sensibilidade para fazer algo porque estávamos um pouco surpresos e não os esperávamos (ACRE, 2011, sem paginação).

O Padre descreve a atuação da Igreja, do Estado e da comunidade naquele período:

Aos poucos nós fomos organizando, tentamos organizar por grupos para fazer o seu almoço, eles conseguiram e fizeram sempre com a ajuda dos sacolões doados pelas secretarias do governo do estado, algumas famílias se sensibilizaram e doaram muito, a comunidade de Brasília doou muitos alimentos, roupas e calçados (ACRE, 2011, sem paginação).

Relata sobre sua preocupação com a necessidade básica de alimentação dos imigrantes:

[...] e eu me sentia angustiado porque eu não sabia o que fazer porque em Brasília não temos um local para fazer a quantidade de comida que eles precisavam, surgiu a idéia de pedir ao exército mas não deu certo para eles fazerem a comida e aí graças a Deus pelo Secretário Henrique Corinto nós tivemos a possibilidade de hoje está sendo servido marmite para eles isso facilitou e folgou bastante o nosso serviço (ACRE, 2011, sem paginação).

Ressalta a gratidão do governo haitiano pela ajuda ofertada aos imigrantes no Acre:

Sempre tenho contato com o cônsul do Haiti que está em São Paulo, Sr. Jorge Antoni, e ele fica muito admirado por tudo aquilo que fizemos, apesar de ser pouco, mas tudo que fizemos pelo seu povo: acolhida, exame médico, vacinação, pousada, os dormitórios no ginásio, a documentação. Para ele, ele diz que é um exemplo para todo mundo, pela sua fala ele diz que em nenhuma parte do mundo fizeram o que nós estamos fazendo aqui pelo seu povo haitiano, já que os haitianos estão indo para toda parte do mundo (ACRE, 2011, sem paginação).

1.3.4 Apontamentos da Prefeita Leila Galvão

A Prefeita da cidade de Brasília, à época, Leila Galvão, reafirmou as adversidades enfrentadas naquela cidade com a chegada dos imigrantes haitianos e atuação das entidades envolvidas. Em seus termos:

Então as dificuldades são grandes para o município e também para eles, eu acho que por uma questão de humanização nós estamos fazendo o que podemos fazer extrapolou até um pouco as nossas condições, temos uma equipe que trabalha ou que atende diretamente esse grupo que hoje nós temos uma média de oitenta e poucos segundo o Damião a gente tem lá no Ginásio duas pessoas que têm esse contato direto e mais a Secretaria de Ação Social e Secretaria de Saúde, no Ginásio temos o Damião e Noquinho e o estado sempre se preocupou bastante. (ACRE, 2011, sem paginação).

[...]

A alimentação, a estadia, a documentação que ainda temos tido o apoio da Polícia Federal, nós temos tido essa celeridade por parte do Governo do Estado através da Secretaria de Direitos, o Secretário Henrique tem tido uma preocupação assim muito grande, mas mesmo assim nós estamos com problemas há sessenta dias. A vida cotidiana precisa voltar a normalidade, a vida de Brasília (ACRE, 2011, sem paginação).

Ao relatar as dificuldades do município em albergar os imigrantes, a Prefeita também argumentou sobre a necessidade de envolvimento do governo federal: “porque nós sabemos que a responsabilidade não é só do município e nem do Estado, é da União”.

Destacou ainda, a preocupação com as contas do município e necessidade de ajuda econômica dos outros entes e da comunidade:

Aqui o representante dos haitianos mencionou que dentro das condições, eles estão sendo bem assistidos, mas não é suficiente e não será suficiente se não tiver uma ajuda maior. Realmente, porque o município tem um orçamento para uma determinada quantidade de pessoas, o orçamento foi votado ano passado, temos um planejamento e em janeiro surgiram duzentas pessoas a mais e isso foge da nossa estrutura financeira da nossa estrutura econômica, a unidade de saúde que atende cento e cinquenta famílias dobrou o atendimento. A alimentação o governo do estado está fornecendo. O Padre Crispim mencionou aqui da própria comunidade (ACRE, 2011, sem paginação).

A Prefeita ressaltou a falta de empregabilidade na região e por isso muitos imigrantes já estavam se deslocando para outros estados do Brasil:

E até já saíram haitianos para trabalhar em outros estados e os estado que por ventura receberam essas pessoas talvez estejam até criticando o próprio Acre, talvez. Dizendo: “- Poxa, o Acre está encaminhando ou mandando pessoas para cá, e por que não permanece lá? Por que não cria oportunidades para elas lá?” É porque aqui não tem oportunidade, aqui no Acre não oportunidade suficiente para atender a nossa demanda e mais essa que estrangulou a nossa realidade. Então o nosso coração é sensível, a nossa atitude também, mas a gente precisa até para melhorar essa realidade desse povo, a gente fica triste que eles querem trabalhar, que eles estão querendo ter uma vida melhor e digna e talvez a gente não tenha essas condições para ofertar. Por isso a gente tem pedido a colaboração de todas as esferas que estão envolvidos nesse processo, sobretudo, a própria União (ACRE, 2011, sem paginação).

Finalizou, ressaltando a ansiedade da população de Brasília e dos imigrantes que se encontravam na cidade:

[...] toda população que aqui está e os nossos queridos haitianos que também estão apreensivos, estão nessa ansiedade e isso não é bom para o ser humano, viver numa condição de ociosidade, viver numa condição de expectativa, de ansiedade, de distanciamento isso é ruim também, isso mexe com o psicológico e com o físico de cada uma e nós somos humanos, então a gente quer que todo mundo viva bem. (ACRE, 2011, sem paginação).

1.3.5 Apontamentos do Defensor Público Valdir Perazzo

O Defensor Público do Estado do Acre, Valdir Perazzo, frisou, inicialmente, sua preocupação com a estadia dos imigrantes haitianos em território brasileiro, argumentou: “estas pessoas estão no Brasil, estão sob a nossa jurisdição, estão respaldadas pela lei porque o Brasil concedeu aos haitianos um refúgio humanitário e como refugiados fazem jus ao trabalho.”

Conforme o entendimento do Defensor, os haitianos se enquadram nos termos do Estatuto dos Refugiados, argumenta:

[...] a Lei 9.474 prevê no seu artigo 6º, peço vênias aos senhores para ler: *Artigo 6º - O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem. E mais o artigo 8º desse mesmo estatuto prevê: O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades nacionais. Ora, eu tinha esse conhecimento, eles estão aqui legalmente, estão sob a nossa jurisdição* (ACRE, 2011, sem paginação).

Por fim, destacou o defensor que o Brasil é um país de migração: “Nós somos um país de imigrantes, o Brasil é a potência que é hoje graças aos espanhóis, graças aos italianos, graças aos japoneses, graças aos nordestinos.”

1.3.6 Apontamentos do Procurador Público Ricardo Galha

O ministério Público Federal em sua atuação precípua de *custus legis*, acompanhou a situação dos haitianos com a preocupação legal e humanitária quanto à ocupação dos haitianos. As exposições e argumentações do Procurador Ricardo Galha foram das mais elucidativas quanto às questões políticas internacionais e jurídicas, a seguir:

No que diz respeito aos aspectos de ordem legal, nós temos no Brasil, um arcabouço normativo bastante avançado, nós temos a legislação que trata dos refugiados e temos a celebração de inúmeros acordos internacionais que consagram e respeitam essa situação. Porque a migração no refúgio é um fenômeno que ocorre mundialmente e hoje nós estamos vendo milhares de pessoas na Líbia a situação pela qual hoje passam os haitianos aqui no Brasil. No aspecto legal houve por parte dos aqui presentes um pedido da condição de refugiados, uma solicitação da condição de refugiados. Esse pedido é avaliado pelo CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, esse comitê se reúne trimestralmente, eu não sei quando foi a última reunião do CONARE, também não sei se o CONARE já apreciou algum dos pedidos de refúgio formulado por estes haitianos. O pedido de refúgio em regra é avaliado individualmente, cada pedido, cada cidadão que solicita a condição de refugiado tem o seu processo avaliado e analisado pelo CONARE. Nada impede, no entanto, e a legislação prevê isso a apreciação desses pedidos de forma coletiva (ACRE, 2011, sem paginação).

O Procurador distinguiu a situação de migrantes refugiados e solicitantes de visto, elucidando os aspectos legais do protocolo perante a Polícia Federal:

No entanto, independentemente da apreciação desse pedido a legislação estabelece que protocolado esse pedido, formulado perante a autoridade policial, perante a Polícia Federal e aqui merece registro que vem desempenhando exemplarmente todas essas funções de registro e encaminhamento ao CONARE, formulado esse pedido automaticamente o solicitante tem um visto temporário para permanecer no país, um visto de noventa dias prorrogável até que seja apreciado este pedido. Essa condição de solicitante, não é a condição de refugiado, de refúgio já assegura saúde pública, educação pública e documentos profissionais, documentos para o exercício do trabalho (ACRE, 2011, sem paginação).

Ainda, destacou a necessidade de manifestação dos órgãos competentes quanto à definição do status do imigrante haitiano perante a interpretação da norma brasileira: [...] “fazer essa provocação ao CONARE para que se reúna com celeridade e proporcione um enfrentamento coletivo desse termo, para que se defina se afinal de contas os haitianos estão ou não na condição de refugiados”.

Outra distinção elucidada pelo Procurador em audiência, foi quanto aos tipos de migrantes refugiados e econômicos, conforme ressaltou:

E aqui é importante fazer uma ressalva, de acordo como o nosso ordenamento jurídico, a condição de refugiado é reconhecida àqueles que por questões religiosas, questões de guerras, por questões políticas são obrigados a se retirar do país. A migração econômica tecnicamente de acordo com a lei, e aqui eu não estou antecipando manifestação do CONARE acho importante deixar claro isso, essa situação de migração econômica a busca de melhores condições de vida não se enquadra, e aqui é a interpretação de quem não é o órgão responsável por isso, não se enquadra na hipótese de refugiado. Então é importante que se pense acaso o CONARE não reconheça a condição de refugiado (ACRE, 2011, sem paginação).

Outra preocupação exposta pelo Procurador, foi quanto às práticas ofensivas aos direitos humanos rota clandestina e extorsão dos imigrantes: “Nós sabemos a figura dos coiotes, a verdadeira extorsão dos imigrantes para que consigam realizar essa travessia, travessia sob condições subumanas, que desrespeitam a dignidade humana”.

Ressaltou a necessidade de intervenção do Alto Comissariado das Nações Unidas frente ao crescente fluxo migratório de haitianos pelo Acre, Amazonas e Rondônia:

A comunidade local vem se empenhando, a igreja local vem se empenhando, mas é hora de nós pedirmos esse auxílio para as instituições, pedindo recursos, porque existem recursos em âmbito mundial para tratar da questão dos haitianos. E eu penso que o fenômeno que vem acontecendo no Brasil, não é um fenômeno pequeno, em janeiro ou fevereiro de 2010 ingressaram, um, dois, dez, cinco haitianos e a Polícia Federal me apresentou um gráfico, ele não ultrapassava dez pessoas por mês, alguns meses ninguém ingressava. E nesse janeiro de 2011 houve um incremento significativo do ingresso de haitianos no Brasil. Então, é um fenômeno que ocorre não só no Acre, mas, no Estado do Amazonas, no Estado de Rondônia e merece a atenção das instituições internacionais. Então, esse é um papel fundamental desse fórum de debate das instituições locais, provocando o alto comissariado das Nações Unidas, para que encaminhem recursos e estejam atentos à situação dos haitianos no Brasil (ACRE, 2011, sem paginação).

Por fim, argumentou o Procurador que os haitianos não possuíam status de refugiados:

[...] no que diz respeito às condições legais, aos procedimentos legais que vêm sendo adotados e pedir uma celeridade para que não haja de repente a criação de falsas expectativas, ou tratá-los como refugiados, enquanto que tecnicamente não são. Então, a gente tem que tratar com frieza esses aspectos, mas a gente tem que tratar com toda emoção e todo o coração as questões humanitárias que estão aqui envolvidas (ACRE, 2011, sem paginação).

1.3.7 Apontamentos dos Parlamentares Walter Prado, Astério Moreira, Manoel Morais, Wherles Rocha

Ao iniciar seu discurso, o Dep. Walter Prado demonstrou o objetivo da audiência pública, ressaltando a necessidade da apuração da verdade das notícias que chegavam na capital de Rio Branco, no Acre:

Nós estamos vivendo uma situação atípica em Brasília e nada mais importante do que se auscultar verdadeiramente, vindo *in loco*, a realidade das notícias que nós estamos recebendo lá em Rio Branco (ACRE, 2011, sem paginação).

[...]

Temos o conhecimento, objetivamente, do que está sendo já feito, mas creio que a audiência pública pode apontar rumos jurídicos que irão proporcionar alternativas, também, principalmente, fazendo com que esse relatório final chegue, exatamente com a verdade, aos órgãos federais que podem, efetivamente, dar uma solução definitiva (ACRE, 2011, sem paginação).

Walter Prado ressaltou suas preocupações com a questão humanitária e estrutura para recepção dos haitianos:

Então, essa parte humanitária nós acreditamos que todos nós estão envolvidos, inclusive, não só os políticos, mas todos os seguimentos da nossa sociedade acreana, e porque não dizer, de todo Brasil, também. [...] Mas, outra coisa que a gente deve levar em consideração é a questão estrutural. Nós precisamos entender ou criar uma forma de absorção das pessoas que estão entrando (ACRE, 2011, sem paginação).

O Deputado Prado, demonstrou sua preocupação com as seguintes arguições: “O que fazer com as condições que nós temos para multiplicar a ajuda aos haitianos. São refugiados, não são refugiados? Qual a condição legal deles? Acho que a gente tem que partir desse princípio [...]”.

Astério Moreira também fez uma análise da situação haitiana paralela à questão dos índios da região:

[...] porque Sena Madureira, a situação, Nobre Procurador, dos nossos índios em Sena Madureira é lamentável. Eles estão comento no lixo, estão dormindo nas barrancas do rio, em casas de papelão, vítimas do alcoolismo, do abuso sexual, da exploração sexual e da violência. Em Tarauacá, idem. Jordão, a

mesma coisa. Eu não quero dizer, com isso, que nós não devamos dar total e irrestrita atenção às pessoas que estão vindo para o Acre, vítimas daquela tragédia, claro que não, porque há espaço para todos. Mas, a gente tem que desenvolver uma política real de direitos humanos (ACRE, 2011, sem paginação).

O deputado Manoel Moraes, por sua vez, apresentou suas preocupações com a estadia e alimentação dos haitianos na cidade de Brasília:

[...] qualquer problema ali poderia trazer graves conseqüências como uma infecção, qualquer coisa, pela dificuldade de fazer aquilo, hoje nos alegra que tem a questão do marmitex, o local que eles estão ali no ginásio, é uma coisa que não pode acontecer, não tem como ficar, da outra vez Deputado Walter Prado, questionamos isso, já pedimos ao exercito pra abrigar essas pessoas e não fui atendido no primeiro momento, queríamos ir a Brasília, não foi possível, precisamos ir a Brasília, as pessoas não tem como ficar naquele ginásio coberto, não tem a menor condição, fora outros problemas que nos preocupa muito, a seqüência, eles não estão tendo marmitex, alguns estão em hotel. Eu tenho informações que as pessoas que estavam em Rio Branco em hotéis, parecem que não foi pago, parece que vão ser expulsos lá os que estão lá em Rio Branco e aqui como é que vai ficar também. Então nós temos rapidamente de procurar uma solução definitiva, prefeitura de Brasília não tem como suportar essa despesa

Na oportunidade, o deputado Wherles Rocha afirma que houve o fechamento das fronteiras:

Como defensor dos direitos humanos eu fiquei triste ao vê há alguns dias atrás que usando a tribuna do Senado, um senador acreano, foi pedir o fechamento das fronteiras, para a entrada dos imigrantes. Sem ter nem para que de uma hora para outra, simplesmente fechar. Isso foi feito (ACRE, 2011, sem paginação).

A Deputada Marileide Serafim argumenta sobre a fragilidade da situação e afirma a responsabilidade do governo federal, em suas palavras:

Como eu dizia a nossa preocupação é uma preocupação civil e brasileira. A responsabilidade do Acre, quem tem que tomar essa parte é o nosso Governo federal. O nosso Acre o Município de Brasília, ele não comporta essa demanda de receber os irmãos para poder tratá-los na essência e de acordo com a lei (ACRE, 2011, sem paginação).

1.3.8 Apontamentos do Professor Mantesuma

Após justificar a ausência do Secretário de Justiça e Direitos Humanos, Henrique Corinto, seu representante Professor Mantesuma relata sobre a atuação do governo do Estado do Acre por meio da referida Secretaria de Estado:

Em agosto do ano passado chegaram aqui dezessete haitianos solicitando refúgio. Obviamente que, por não se tratar de situação de guerra, nenhum tipo de perseguição de ordem que atentasse contra a vida dessas pessoas, eles não puderam ser em quadros na condição de refugiados. Em todo o caso, nos demos o seguinte tratamento. Nós os acomodamos em um hotel até que eles pudessem receber o visto de entrada no Brasil concedida pela Polícia Federal, após o recebimento do visto nós providenciamos que eles tirassem a Carteiras de Trabalho e CPF, e eles não tinham interesse de permanecer no Acre. Então nós da Secretaria providenciamos passagem para o Amazonas, para Manaus e para São Paulo em dois grupos (ACRE, 2011, sem paginação).

Os apontamentos feitos pelos diversos atores envolvidos nessa primeira audiência pública relativa à questão dos haitianos no Acre demonstram as principais preocupações e perspectivas da época. Os argumentos apresentados naquela ocasião levantam as principais implicações jurídicas quanto ao status jurídico dos imigrantes, política humanitária e competência dos entes envolvidos. Pode-se verificar, inclusive, que havia a ausência de efetiva intervenção da União na causa até aquele momento, fato este que ensejou a instauração de inquérito civil comandada pelo Ministério Público Federal – MPF em 2011⁶.

A audiência pública realizada pelo MPF teve como objetivo a apuração dos fatos para a instrução de Inquérito Civil. Por meio da investigação, chegou-se à conclusão de que a excessiva demora administrativa da União para a apreciação das solicitações de “refúgio” dos imigrantes desencadeava uma situação de marginalização desses imigrantes. A ineficiência administrativa para obtenção de visto do país era o principal fator de insatisfação dos estrangeiros. (BRASIL, 2012).

A cada ingresso de haitianos no Acre pelas fronteiras desde 2010, as dificuldades para a acolhida desses imigrantes se mostravam evidentes, tendo em vista o alto custo para a manutenção das necessidades básicas destes e ausência de apoio efetivo da União, razão pela qual o Ministério Público Federal do Estado do Acre – MPF/AC promoveu uma Ação Civil Pública – ACP com pedido de antecipação de tutela, cujos autos foram autuados em 26.01.2012, sob o nº 0000723-55.2012.4.01.3000 como forma de

⁶ Foi instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Estado do Acre, o inquérito civil n.1.10.00.000134/2011-90, destinado a acompanhar o tratamento dispensado pelas autoridades administrativas competentes aos haitianos que se encontram no Brasil, visando a garantir o respeito aos seus direitos humanos fundamentais. (BRASIL, 2012).

reivindicação relativa à assistência humanitária aos imigrantes haitianos. (BRASIL, 2012).

1.3.9 Atuação do Ministério Público Federal do Acre

À época da instauração da ação promovida pelo MPF, havia cerca de 1.200 haitianos nas cidades de Brasiléia e Eitaciolândia (cidade vizinha), interiores do Acre, alojados em situação de superlotação em um hotel disponibilizado pelo governo do Estado. Na verdade, o local tinha a capacidade para abrigar aproximadamente 100 pessoas, mas estava abrigando cerca de 700 haitianos, conforme dados apurados pela investigação prévia do MPF, constantes nos autos do Inquérito Civil nº 1.10.00.000134/2011-90, citado no relatório da petição inicial da ACP. (BRASIL, 2012).

Até o início do ano de 2012, aproximadamente 1600 haitianos já haviam atravessado a fronteira, segundo informações do Corpo de Bombeiros do Estado do Acre. O ingresso dos imigrantes dava-se, em sua maioria, pela cidade de Assis Brasil, fronteira com a cidade Iñapari, Peru, os quais seguiam diretamente às cidades de Brasileia e Eitaciolândia. (BRASIL, 2012).

Segundo o MPF, até os imigrantes chegarem ao Brasil, estes realizam um longo e desgastante percurso, sendo muitas vezes lesados pelos chamados “coiotes” nas fronteiras vizinhas, o que os debilita ainda mais, agravando seus estados de vulnerabilidade. O custo individual de um imigrante chega até US\$ 2.000.00 (dois mil dólares) para conseguir ingressar em território brasileiro. Segundo o relatório da petição inicial da ação instaurada pelo MPF: “essa entrada clandestina é propiciada pela ausência de uma política oficial do governo brasileiro consistente em formalizar o amparo legalizado de haitianos pelo Brasil, o que os torna vítimas potenciais de toda espécie de criminalidade” (BRASIL, 2012, p. 3).

Outra observação apontada no relatório da inicial é sobre os custos financeiros arcados exclusivamente pela Administração Pública Estadual, visto que até dezembro de 2011 já havia sido gasto mais de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) na operação de assistência humanitária aos haitianos. (BRASIL, 2012).

Para o MPF, principalmente a ausência de apoio financeiro da União até aquele momento, demonstrava a conduta omissiva da entidade demandada na ação para com a situação enfrentada pelo Estado do Acre. (BRASIL, 2012).

Após a exposição dos fatos demonstrativos da situação imigratória nas fronteiras do Acre, o MPF alegou que havia emitido à União a Recomendação n. 20/2011 PRAC/PRDC/AHCL, nos seguintes termos:

- 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 Epiplaciolândia, 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 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. (BRASIL, 2012, p. 9).

Entretanto, apesar da medida ministerial administrativa, a União não havia cumprido o prazo estipulado para a resposta oficial dos órgãos recomendados. (BRASIL, 2012).

Além disso, diversas notícias haviam sido divulgadas pela imprensa local em janeiro informando sobre o fechamento da fronteira pela Polícia Federal, que impedira a entrada de mais de 100 imigrantes haitianos que se encontravam na cidade de Iñapari, no Peru, os quais estavam exaustos pela viagem e sem perspectivas de abrigo e alimentação nos limites da fronteira. Essa situação relatada na mídia foi, posteriormente, comprovada por diligência de servidores ministeriais junto a Polícia Federal. (BRASIL, 2012).

A fundamentação jurídica da questão com as seguintes alegações, em síntese:

Primeiramente, quanto à observância do princípio da Dignidade da Pessoa Humana como fundamento da República Federativa do Brasil, bem como a prevalência dos princípios relativos às relações internacionais albergados pela Constituição da

República Federativa do Brasil de 1988, quais sejam, da Prevalência dos direitos humanos e Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, razões pelas quais os imigrantes devem ter seus direitos garantidos pelo Estado, sem distinções entre nacionais e não-nacionais. (BRASIL, 2012).

Segundo, a situação dos haitianos amolda-se ao art. 1º, III, da Lei 9474, que estabelece ser refugiado “todo indivíduo que devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade”, no entanto, a União vem sendo omissa quanto a atendimento desses imigrantes, em especial, quanto ao Princípio do *Non-refoulement*. (BRASIL, 2012).

Terceiro, o Estado Brasileiro cometeu violação aos direitos humanos, ao negar o ingresso dos migrantes haitianos no país e o reconhecimento de suas condições de refugiados.

Por fim, pugna pela concessão de tutela antecipada prevista no artigo 273 do CPC⁷, sob o argumento da fumaça de direito atendida pelas normas nacionais e internacionais de proteção aos refugiados, enquanto o perigo da demora no estado de perigo em que se encontram os haitianos impedidos de adentrarem o território brasileiro. (BRASIL, 2012).

Dessa forma, a ação pugnou pelo provimento jurisdicional apresentando os seguintes requerimentos:

- 1) A antecipação da tutela jurisdicional, com a cominação de *astreintes* ou de outras medidas efetivadoras vislumbradas pelo juízo, a fim de determinar à União que:
 - 1.2) Cesse todo e qualquer impedimento para o ingresso no território nacional de migrantes de nacionalidade haitiana;
 - 1.3) Cesse toda e qualquer ameaça de deportação dos haitianos que se encontram no Brasil em busca de refúgio;
 - 1.4) Preste imediatamente auxílio humanitário (água, alimentação, moradia provisória e serviços básicos de saúde) aos refugiados haitianos que se encontram no Brasil, até que estes obtenham vínculos empregatícios e possam custear a própria subsistência e de suas famílias;
- 2) A citação da União, na forma da lei, para, querendo, contestar a presente ação, com as advertências de praxe, inclusive quanto à confissão da matéria de fato, em caso de revelia;
- 3) A prolação da sentença de procedência da ação, convertendo-se em definitiva a antecipação de tutela requerida, obrigando a União ao cumprimento definitivo das obrigações dispostas nos itens 1.1 a 1.4 do pedido. Requer-se também a produção de todas as provas em direito admitidas. (BRASIL, 2012, p. 27-28).

⁷ Código de Processo Civil de 2002.

A despeito da petição inicial, a União manifestou-se alegando, em síntese, preliminarmente a possibilidade jurídica do pedido argumentando ser a concessão de refúgio um ato político e inadequação da via eleita, alegando ser o reconhecimento de refugiado de análise individualizada. No mérito, alegou a competência da União para legislar sobre emigração e imigração; impossibilidade de concessão de refúgio aos indivíduos que se deslocam em razão de desastres naturais e cumprimento dos direitos humanos em razão da autorização de vistos humanitários e prestação de ajuda humanitário do Brasil ao Haiti desde 2010, por ações lá e em solo nacional. (BRASIL, 2012).

Em decisão interlocutório de 13.02.2012, o Juízo da 1ª Vara da Justiça Federal do Acre não acolheu as preliminares aventadas pela União, deferindo parcialmente a tutela pretendida e determinando à União: a cessação de todo e qualquer impedimento para o ingresso no território nacional de imigrantes de nacionalidade haitiana em busca de refúgio; que por meio de seus órgãos atuantes na fronteira, se abstenha de praticar qualquer ato que impeça o indivíduo haitiano solicitante de refúgio de ter seu pedido apreciado segundo a Lei 9474/97; que por intermédio da Polícia Federal, adote as providências determinadas pelos artigos 21 e 22 da Lei 9474/1997, aos cidadãos haitianos que solicitarem refúgio. (BRASIL, 2012).

Ainda, o Juízo reconheceu de ofício o *periculum in mora* inverso, deferindo medida cautelar de ofício para determinar à União:

pela adoção de postura proativa da representação brasileira em Porto Príncipe, em atenção à responsabilidade internacional do Brasil de não contribuir para o desaparecimento do Estado do Haiti, dê amplo conhecimento da postura dos órgãos competentes em relação à questão de refúgio dos nacionais haitianos, bem como amplo conhecimento das formas de entrada já deferidas por meio da Resolução n. 97 do CNIg. (BRASIL, 2012, p. 11).

Por fim, o Magistrado não entendeu que havia perigo de dano irreparável relativo ao pedido de prestação de auxílio humanitário, uma vez que restava comprovado nos autos a edição de portarias ministeriais do governo federal com destinação de apoio técnico e financeiro ao Governo do Acre a partir de janeiro de 2012 para a causa dos imigrantes haitianos.

Em prosseguimento ao litígio, a União comprovou cumprimento da decisão liminar estipuladas nos autos, bem como apresentou defesa, na qual destacam-se os seguintes argumentos: preliminarmente, da perda superveniente do interesse de agir

relativa à ajuda humanitária dos refugiados haitianos; no mérito, a União defendeu a impossibilidade da configuração do estado de refugiado aos nacionais haitianos, assolados por recente desastre natural, sob argumento de que não estariam preenchidos os requisitos elencados pelo art. 1º, III, da Lei 9.474/97, ou seja, não havia situação de grave e generalizada violação de direitos humanos a albergar, faticamente, a pretensão do demandante. (BRASIL, 2012).

Após a defesa da União nos autos, sobreveio sentença na qual o Magistrado acolheu a preliminar de defesa da União relativa à “perda superveniente do objeto da ação” levando-se em consideração os auxílios financeiros repassados ao Governo do Estado do Acre por meio de portarias ministeriais, bem como a missão MINUSTAH promovida pelo Estado brasileiro no Haiti desde 2004. No mérito, após tecer detalhada tese a respeito da conceituação normativa relativa ao “refugiado”, o Magistrado admitiu não concordar com a existência de “refugiados ambientais”. (BRASIL, 2012).

Ao final, a ação foi julgada improcedente, restando decidido pela Primeira Vara da Seção Judiciária da Justiça Federal do Acre que o Brasil não descumpriu qualquer norma pública internacional. Além disso, o Juízo *a quo* concordou com a decisão do CONARE de que os substituídos não são refugiados e não há rechaço pelo Estado brasileiro de qualquer nacional haitiano, sem que antes a ele seja concedido uma manifestação em obediência ao devido processo legal. (BRASIL, 2012).

No tocante à atuação do Poder Judiciário ante a questão imigratória emergencial que se pôs na fronteira, vislumbra-se que apesar do Estado brasileiro possuir legislação com conceito mais amplo de “refugiado”, conforme previsto no inciso III, do artigo 1º da Lei n. 9.474, de 1997, no qual dispõe sobre a proteção de “refugiados em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos”, não foram delimitadas as situações dessa previsão legal, o que ensejou na negativa de reconhecimento do *status* de refúgio aos imigrante haitianos pelo Poder Judiciário. (BRASIL, 2016).

Aparentemente, a amplitude da norma deu margem à interpretação do julgador quanto a sua *ratio*, dificultando o reconhecimento do *status* de refugiado aos haitianos, uma vez que a norma não trouxe a distinção legal de quais casos de violação de direitos humanos podem obter a aplicação da norma, além daquelas já conhecidas por perseguições políticas, motivos religiosos, de raça e outros.

A atuação do Poder Judiciário quanto à imigração dos haitianos não teria sido necessária, caso o Estado brasileiro tivesse uma política imigratória eficiente e tivesse investido no apoio humanitário desde o início da chegada desses imigrantes.

Insta salientar que a intenção do *Parquet* foi, plausivelmente, atrair a atenção do Judiciário para a violação de direitos humanos que acometendo os imigrantes durante todo o percurso de deslocamento destes, bem como da necessidade de reconhecimento da condição “refugiado” à pessoa do imigrante por uma questão de direitos humanos. (BRASIL, 2012).

A Alegação do Julgador em não reconhecer a existência dos “refugiados ambientais” (BRASIL, 2012), demonstra não só o dissenso doutrinário em torno do tema, como também, a ausência de definição normativa para os solicitantes de refúgio em decorrência de catástrofes ambientais. Entretanto, quanto ao caso concreto analisado em questão, não seria relevante que tais imigrantes fossem reconhecido como refugiados “ambientais” naquele momento, mas somente, o deferimento do “refúgio”.

Ante a ausência de norma para a concessão do refúgio, o governo brasileiro solucionou o problema com a edição de resoluções normativas do CNIg, as quais previam a concessão de vistos permanentes de residência por razões humanitárias, por não haver outra forma de atender às solicitações de refúgio. (PACÍFICO; PINHEIRO, 2013).

As dificuldades vivenciadas pelos haitianos na ordem jurídica interna e externa, correspondem à falta de integração e efetividade das normas de direitos humanos na sociedade. Estas ordens internas e internacionais devem objetivar pelo respeito fundamental à dignidade humana. Assim, as normas internacionais relativas aos direitos humanos de migrantes e refugiados devem ser integradas à nossa ordem constitucional, influenciando, inclusive na interpretação constitucional, promovendo a proteção integral dos indivíduos que transitam entre nossas fronteiras.

CAPITULO 2 - A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA ENTRE AS FRONTEIRAS E O SISTEMA DE IMIGRAÇÃO BRASILEIRO

Este capítulo pretende indicar as normas de proteção da pessoa humana no ordenamento internacional dos direitos humanos, bem como, indicar o modelo de governo humanitário francês que possui um papel importante no contexto de migrações internacionais.

O Direito Internacional Público será o ponto de partida para a análise dos tratados internacionais relativo aos direitos humanos e da ampliação destes direitos. Também pretende-se indicar os principais documentos de proteção dos direitos dos migrantes e refugiados no território nacional, bem como, da ausência de norma de proteção aos refugiados ambientais.

No contexto dos haitianos no Acre, à época, sabe-se que apesar de ausência normativa específica ao caso, o Estado promoveu a acolhida humanitária destes. Entretanto, tal conjuntura evidencia a necessidade de reconhecimento destes como refugiados ou migrantes ambientais, e de *status* jurídico específico para proteção dos direitos fundamentais de pessoas que se encontrem na mesma situação.

2.1 OS TRÊS RAMOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA

O Direito Internacional Público (DIP) tem evoluído no decorrer da história, adquirindo expressividade e autonomia no diálogo entre as sociedades de diferentes nações do mundo. A publicação de diversos tratados internacionais característicos do Direito Internacional na modernidade, desde a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 após várias violações de direitos humanos vividas durante as duas grandes Guerras Mundiais do início do século XX, trouxeram para a humanidade o desafio de efetivação da internacionalização dos direitos humanos, bem como, da ratificação de tratados referentes à proteção internacional da pessoa humana.

Nos dizeres do preâmbulo da Carta das Nações Unidas de 1945, é visto o despertar da humanidade para a necessidade de preservação da vida no período pós-guerra: “[...] a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da

nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano” (ONU, 1945).

Nesse contexto, a proteção da pessoa humana passou a ser regulamentada por meio de diversos documentos internacionais que expressam a necessidade de salvaguarda da vida humana pelas nações por meio de mecanismos que atuem em prol das pessoas pelo fato de serem “humanas”, protegendo-as em detrimento de situações de guerras, migrações, refúgios, catástrofes ambientais, entre outras. Segundo Cançado Trindade (1996) e André de Carvalho Ramos (2017), atualmente, existem três vertentes principais de proteção à pessoa humana no âmbito do DIP: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), os quais serão analisados a seguir:

2.1.1 Direito Internacional dos Direitos Humanos

Apesar da promulgação de importantes diplomas relativos à proteção da pessoa humana, em diferentes épocas, o marco temporal aqui utilizado será a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual trouxe a ideia de universalidade dos direitos inerentes a todo ser humano.

Na realidade a universalização dos direitos humanos é uma obra ainda inacabada, mas que tem como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, não fazendo sentido transpor para eras longínquas o entendimento atual sobre os direitos humanos e seu regime jurídico (RAMOS, 2017, p. 34).

A partir da universalização dos direitos humanos, foram estendidos os direitos pessoais a quase todas as constituições nacionais, tornando-se evidente a possibilidade de aplicação desses direitos às diferentes culturas no mundo. De diferentes formas, “ao longo dos anos, países de tradições diversas, de orientações políticas, culturais e religiosas distintas, nem por isso deixaram, de livremente ratificar ou aderir aos tratados de direitos humanos de aplicação universal” (TRINDADE, 1997, p.20).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, juntamente com os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas de 1966, formalizaram a denominada “Carta Internacional dos Direitos Humanos”. Alguns diplomas antecedentes e posteriores

à Carta que trazem as ideias de segurança jurídica quanto aos direitos humanos, bem como a criação de órgãos de execução e concretização desses direitos, tais como os diversos órgãos ligados à Organização das Nações Unidas – ONU, constituem um *corpus jures* de proteção internacional dos direitos humanos:

O Direito Internacional dos Direitos Humanos afirma-se em nossos dias, com inegável vigor, como um ramo autônomo da ciência jurídica contemporânea, dotado de especificidade própria. Trata-se essencialmente de um direito de proteção, marcado por uma lógica-própria e voltado à salvaguarda dos direitos dos seres humanos e não dos Estados. Neste propósito se mostra constituído por um *corpus juris* dotado de uma multiplicidade de instrumentos internacionais de proteção, de natureza e efeitos jurídicos variáveis (tratados e resoluções), operando nos âmbitos tanto global (Nações Unidas) como regional. (TRINDADE, 1997, p. 20)

É pois, finalidade do DIDH afirmar a proteção do ser humano, contribuindo para a ampliação dos parâmetros de proteção das pessoas e pela não violação de seus direitos. Nos tratados de direitos humanos, prevalece a natureza objetiva das obrigações estipuladas nestes diplomas, não sendo admitida a escolha de promoção e aplicação de determinados “direitos” à exclusão dos demais, uma vez que se faz necessária a proteção integral dos direitos humanos, sejam eles civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. (TRINDADE, 1997).

Apesar da natureza objetiva das normas previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, uma crítica ao diploma é de que “ela não institui qualquer órgão internacional de índole judiciária ou semelhante para garantir a eficácia de seus princípios, nem abre ao ser humano, enquanto objeto de proteção, vias concretas de ação contra o procedimento estatal acaso ofensivo a seus direitos” (REZEK, 2011, p. 255).

Contudo, a proteção jurídica da pessoa humana não se deve apenas à promulgação da Carta de Direitos Humanos, mas também, ao desenvolvimento do Direito Humanitário e Direitos dos Refugiados, os quais caracterizam as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana existentes na Ordem Jurídica Internacional e complementares entre si. Tais direitos convergem na ideia comum de “salvaguarda da pessoa humana” (TRINDADE, 1997, p. 272).

A doutrina contemporânea do Direito Internacional Público adverte quanto à não segregação entre os três sub-ramos de proteção dos direitos humanos, quais sejam: o Direito Internacional dos Direitos Humanos – DIDH, o Direito Internacional Humanitário – DIH e o Direito Internacional dos Refugiados – DIR. Nesse sentido elucida Ramos:

Com base nesse vetor de interação e não segregação, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é, sem dúvida, o mais abrangente, atuando o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) em áreas específicas. Defendo, inclusive, que o Direito Internacional dos Direitos Humanos é o único ramo com vertentes (refugiados e humanitário) para esses temas específicos.

Na visão tradicional, a inter-relação entre esses ramos é a seguinte: ao DIDH incumbe a proteção do ser humano em todos os aspectos, englobando direitos civis e políticos e também direitos sociais, econômicos e culturais; já o DIH foca na proteção do ser humano em todos os aspectos, englobando direitos civis e políticos e também direitos sociais, econômicos e culturais; já o DIR foca na proteção do ser humano na situação específica dos conflitos armados (internacionais e não internacionais), finalmente, o DIR age na proteção do refugiado, desde a saída do seu local de residência, trânsito de um país a outro, concessão do refúgio no país de acolhimento e seu eventual término (RAMOS, 2017, p. 147).

2.1.2 Direito Internacional Humanitário

O Direito Internacional Humanitário – DIH consiste na defesa de indivíduos em situação de risco por motivos de conflitos armados que necessitam ser protegidos. O nascedouro dessa abordagem do direito teve início a partir de 1859 com as ideias de proteção humanitária de Henri Dunant, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACDH:

Quando em junho de 1859, as forças armadas francesa e austríaca se defrontam na batalha de Solferino, no Norte da Itália, nasceu no espírito de Henri Dunant, um jovem cidadão suíço, a ideia de uma acção internacional destinada a limitar o sofrimento dos doentes e feridos das guerras. (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p.6).

Jean Henri Dunant, era um jovem de família bem-sucedida econômica e socialmente em Genebra, Suíça. Em razão de sua educação cristã calvinista, Dunant era um homem de caráter religioso e de princípios morais elevados. Pode-se dizer que Dunant era um “ativista” da causa humanitária de sua época, pois foi um jovem engajado em vários movimentos religiosos e sociais de caridade. Sua intenção em ajudar as pessoas necessitadas, fez com que abandonasse sua carreira empresarial, para dedicar-se à causa humanitária:

Durante uma viagem de negócios à Itália, por acaso, Dunant chegou a Castiglione della Pieve no mesmo dia de junho de 1859 em que a Batalha de Solferino havia sido combatida perto dali. Quando a cidade ficou abarrotada de vítimas e os serviços médicos do exército disponíveis se revelaram inadequados, para Dunant foi totalmente natural se esforçar para ajudar a aliviar a dor e o sofrimento dos feridos. Por temperamento, tradição e educação, ele não poderia deixar por menos. A partir daquele momento, as atividades empresariais de Dunant e seus outros interesses tornaram-se secundários, uma vez que ele procurava encontrar um modo para que esse sofrimento pudesse ser de alguma forma evitado, ou pelo menos, atenuado, nas futuras guerras. (CICV, 2017, p. 7).

A ideia humanitária de Dunant, em reunir voluntários para ajudar os feridos e doentes franceses e austríacos vitimados pela Batalha de Solferino, deu origem a uma campanha que resultaria na criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha - CICV e Convenção de Genebra, tornando-se conhecido como o “pai da Cruz Vermelha” (ONU, 2002).

As práticas de Dunnant foram difundidas por meio de sua obra “A Batalha de Solferino”, o que influenciou positivamente a internacionalização da ajuda humanitária aos flagelados pela guerra. O CICV, liderado por Dunnant, era composto por um grupo de pessoas com a finalidade precípua de humanização em tempos de guerra, os quais tiveram a iniciativa de realizar em 1863 uma conferência em Genebra com representantes de 16 países para discutir sobre apoio dos países na ajuda às equipes médicas, aos voluntários e aos feridos durante as guerras. A partir dessa conferência, foi realizada em 1864, a Primeira Convenção Diplomática de Genebra:

Em 1864, o Conselho Federal reuniu uma Conferência Diplomática em Genebra, com plenipotenciários dos 16 países participantes. Essa conferência esboçou a “Convenção de Genebra para a Melhoria da Condição dos Feridos dos Exércitos em Campanha”, e foi assinada em 22 de agosto daquele ano, e ratificada por quase todos os Estados nos anos seguintes. A Convenção formalizou as recomendações da conferência de 1863 e declarou o princípio – crucial para todo o empreendimento – de que os soldados feridos e doentes devem ser recolhidos e tratados sem distinção de nacionalidade. Em tributo à Suíça, o símbolo heráldico de uma cruz vermelha sobre um fundo branco – na verdade, a bandeira suíça com as cores ao contrário – foi escolhido como o emblema que garante proteção e assistência. (CICV, 2016, p. 129).

Após a Primeira Convenção de Genebra, outras convenções foram realizadas nos períodos de 1864 a 1946, consistindo em ampliações da regulamentação prevista no primeiro diploma. A Convenção de 1864 trouxe a importante previsão de melhorar a situação dos feridos e doentes das forças armadas em campanha, consagrando os “princípios da universalidade e da tolerância em matéria de raça, nacionalidade e religião” (ONU, 2002, p. 6).

A Segunda Convenção de Genebra em 1906 ampliou todas as disposições da Primeira Convenção às situações de guerra no mar, a fim de estender proteção às forças navais. Principalmente no momento da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), foram aplicadas as disposições das Convenções, convencendo a comunidade internacional sobre a necessidade de alargar o âmbito da convenção (ONU, 2002).

A Terceira Convenção de Genebra foi realizada em 1929, pela qual houve uma revisão do diploma de 1906 e também com o objetivo de definir o tratamento aos prisioneiros de guerra. O novo diploma, “acrescentou e estabeleceu mais detalhadamente as normas contidas nos regulamentos de Haia no que diz respeito à guerra terrestre, levando em consideração a experiência da I Guerra Mundial” (CICV, 2016, p.133).

Em 1949, uma nova Conferência Diplomática Internacional reuniu todas as Convenções que já haviam sido realizadas até aquele momento, acrescentando um novo instrumento legal relativo à “Proteção das Pessoas Civis em Período de Guerra”, formalizando a proteção aos hospitais e transportes médicos, o status jurídico do estrangeiro em território de um país beligerante, e, principalmente, obrigando a aplicação das Convenções por todos Estados Partes, em todos os casos de conflitos armados. “Até junho de 1977, 143 Estados, incluindo as grandes potências, eram partes das quatro Convenções de Genebra de 1949 (CICV, 2016, p.134). Importa mencionar o artigo 3º, comum à todas as Convenções, *in verbis*:

Artigo 3.º

No caso de conflito armado que não apresente um caráter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:

1) As pessoas que não tomem parte diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de caráter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:

- a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;
 - b) A tomada de reféns;
 - c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;
 - d) As condenações proferidas e as execuções efetuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.
- 2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados.

Um organismo humanitário imparcial, como a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às partes no conflito.

As Partes no conflito esforçar-se-ão também por pôr em vigor, por meio de

acordos especiais, todas ou parte das restantes disposições da presente Convenção.

A aplicação das disposições precedentes não afetará o estatuto jurídico das Partes no conflito. (BRASIL, 2017).

Após a consolidação das Convenções de 1949, foram acrescentados dois protocolos complementares pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário Aplicável em Conflitos Armados em 1977, dispondo o Protocolo I sobre conflitos armados internacionais e o Protocolo II sobre conflitos armados não internacionais. Esses protocolos foram criados com o objetivo de prevê o regramento sobre os conflitos internacionais e conferir mais proteção à população civil diante de tais conflitos (CICV, 2016). Esses protocolos estão à disposição para a assinatura e ratificação dos países, inclusive, foram ratificados pelo Brasil por meio do Decreto n. 849 de 25 de junho de 1993.

Em 2005, foi acrescentado à Convenção o Protocolo III, referente à adoção de um emblema distintivo adicional para fins de proteção dos voluntários. Conforme inciso 2, do artigo 2º e artigo 4º do Protocolo III, *in verbis*:

Artigo 2º

[...]

2 - Este emblema distintivo adicional, composto por uma moldura vermelha com a forma de um quadrado assente num dos vértices sobre um fundo branco, deverá estar conforme a ilustração que consta do anexo ao presente Protocolo. Este emblema distintivo é referido no presente Protocolo como o «emblema do terceiro Protocolo»

[...]

Artigo 4º

O Comité Internacional da Cruz Vermelha e a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, bem como o respetivo pessoal devidamente autorizado, podem, em circunstâncias excepcionais e para facilitar o seu trabalho, utilizar o emblema distintivo referido no artigo 2.º do presente Protocolo. (CICV, 2017)

Após essa breve análise dos fundamentos iniciais do Direito Internacional Humanitário, importante conferir que além da Convenção de Genebra, outras correntes influenciaram positivamente para a regulamentação e consolidação desse Direito, tais como a “Convenção de Haia” relativa à autorização dos meios e métodos de guerra (Conferências de Paz realizadas nos Países Baixos em 1899 e 1907), e “à ação

desenvolvida pela ONU, com vista a assegurar o respeito pelos direitos humanos em caso de conflito armado e a limitar o recurso a certas armas” (ONU, 2002, p. 5).

Atualmente, 507 (quinhentos e sete países) fazem parte da Convenção de Genebra e seus protocolos. No entanto, nem todos países signatários da referida Convenção, são ao mesmo tempo signatários dos protocolos, por exemplo, Turquia, Índia, Somália, Malásia, Indonésia, etc., estes são signatários apenas da Convenção (1949). Dentre os países signatários da Convenção de Genebra (1949) e dos três protocolos adicionais (1977 e 2005)⁸, encontram-se Canadá, Brasil, Argentina, Paraguai, Chile, França, Espanha, Dinamarca, Grécia, Austrália, entre outros (CICV, 2016).

No cenário do Direito Internacional Humanitário, pode-se dizer que a França possui destaque pelo desenvolvimento de um “governo humanitário”, uma vez que “importantes organizações humanitárias foram fundadas na França, bem como os governos franceses freqüentemente incluíram secretários para assuntos humanitários”⁹. Ademais, “a França desempenhou um papel proeminente na promoção de políticas humanitárias em instituições internacionais, incluindo as Nações Unidas”¹⁰ (FASSIN, 2011, p. 10).

Segundo Fassin, “Governo humanitário” se refere a sentimentos morais na política contemporânea. Para o autor, “De fato, o humanitarismo tornou-se uma linguagem que liga inextricavelmente valores e afeta, e serve tanto para definir e justificar discursos e práticas do governo dos seres humanos”¹¹ (FASSIN, 2011, p.2). Fassin elucida sua definição de “Governo Humanitário”:

[...] O "governo" aqui deve ser entendido em um sentido amplo, como o conjunto de procedimentos estabelecidos e as ações realizadas para gerenciar, regular e apoiar a existência de seres humanos: o governo inclui, mas excede a intervenção do estado, administrações locais, internacionais e instituições políticas de forma mais geral. Da mesma forma, o "humanitário" deve ser tomado em um sentido alargado, já que relaciona as duas dimensões abrangidas pelo conceito de humanidade: por um lado, a generalidade dos seres humanos que compartilham uma condição semelhante (humanidade) e, por outro, um desenho de movimento afetivo atraindo humanos em relação a seus

⁸ A lista dos países signatários da Convenção de Genebra (1949) e seus protocolos adicionais (1977 e 2005), podem ser visualizados pelo mapa disponível em: <file:///C:/Users/pedro/Desktop/icrc-annual-report-map-conven-a3.pdf>. (CICV, 2017).

⁹ Tradução livre de: “important humanitarian organizations were founded in France, that French governments often included secretaries for humanitarian affairs” (FASSIN, 2011, p. 10).

¹⁰ Tradução livre de: “France played a prominent role in the promotion of humanitarian policies within international institutions, including the United Nations. (FASSIN, 2011, p. 10).

¹¹ Tradução livre de: “In fact, humanitarianism has become a language that inextricably links values and affects, and serves both to define and to justify discourses and practices of the government of human beings”. (FASSIN, 2011, p. 2).

companheiros (humanidade). A primeira dimensão constitui a base para uma demanda de direitos e uma expectativa de universalidade; O segundo cria a obrigação de prestar assistência e atenção aos outros: mais uma vez encontramos a articulação entre razão e emoção que define os sentimentos morais. Assim, o conceito de governo humanitário vai além das definições usuais que o restringem para auxiliar intervenções no Terceiro Mundo e correspondem mimeticamente à imagem apresentada por organizações que se descrevem como humanitárias (FASSIN, 2011, p. 1-2).¹²

O autor relata que durante a catástrofe do terremoto de 2010 que atingiu o Haiti, particularmente, a França e os Estados Unidos, engajaram-se no socorro das vítimas do terremoto e não mediram esforços para enviar suas tropas militares, médicos, bens e dinheiro, como se estivessem numa competição de qual país conseguiria se mobilizar mais (FASSIN, 2011).

Entretanto, a crítica de Fassin é de que não se poderia deixar de suspeitar da benevolência da França e Estados Unidos, na corrida pela ajuda ao Haiti, sendo que este outrora fora tão oprimido pelo primeiro e explorado pelo segundo, sucessivamente. A despeito disso, o autor defende que “não se deve minimizar o engajamento altruísta e os esforços de caridade de indivíduos, organizações, igrejas e até mesmo governos envolvidos no tratamento dos feridos e, posteriormente, nos esforços de reconstrução”¹³ (FASSIN, 2011, p. 11).

Apesar de toda a ajuda humanitária prestada ao Haiti pelos citados países, as expectativas de muitos imigrantes em obter status de refugiados e de se estabelecerem nos solos estrangeiros foram frustradas, desmistificando a ilusão inicial do sentimento de humanidade compartilhado naquele momento, segundo o autor:

Por um instante, tivemos a ilusão de que nós compartilhamos uma condição humana comum. Poderíamos esquecer que apenas 6% dos requerentes de asilo haitianos recebem o estatuto de refugiado na França, representando uma das taxas nacionais mais baixas, muito atrás daqueles provenientes de países aparentemente pacíficos ou que trinta mil haitianos estavam nas listas de

¹² Tradução livre de: [...] “Government” here should be understood in a broad sense, as the set of procedures established and actions conducted in order to manage, regulate, and support the existence of human beings: government includes but exceeds the intervention of the state, local administrations, international bodies, and political institutions more generally. Similarly, “humanitarian” should be taken in an extended meaning, as connoting both dimensions encompassed by the concept of humanity: on the one hand the generality of human beings who share a similar condition (mankind), and on the other an affective movement drawing humans toward their fellows (humaneness). The first dimension forms the basis for a demand for rights and an expectation of universality; the second creates the obligation to provide assistance and attention to others: once again we encounter the articulation between reason and emotion that defines moral sentiments. Thus the concept of humanitarian government goes beyond the usual definitions that restrict it to aid interventions in the Third World and mimetically correspond to the image presented by organizations that describe themselves as humanitarian.

¹³ Tradução livre de: [...] “and one should not minimize the altruistic engagement and charitable efforts of individuals, organizations, churches, and even governments involved in the treatment of the injured and later in the reconstruction efforts (FASSIN, 2011, p. xi).

deportação da US Immigration E Agência de Execução Aduaneira. O cataclismo parecia apagar as lembranças da exploração americana e francesa da ilha. Nossa resposta significou a promessa de ¹⁴reparação e a esperança de reconciliação. (FASSIN, 2011, p. xi-xii). ¹⁵

Fassin relata que nem sempre os requerentes de asilo na França são, legalizados por preencherem os requisitos de refúgio, mas outros requisitos podem ser aplicados aos casos de imigrantes requerentes de asilo, como por exemplo, as doenças mentais e outras doenças graves (FASSIN, 2011).

Ele descreve o caso de Marie, uma jovem haitiana, a qual solicitou asilo na França no ano de 2000. Marie era filha de um dissidente político assassinado anos antes e sua mãe estava desaparecida. Um dia, a jovem estava em sua casa com o namorado, quando foi vítima de violência sexual por um grupo de jovens, o que motivou seu pedido de asilo por razões político-partidárias.

A despeito disso, o “Office Français de Protection des Réfugiés et des Apátrides – Ofpra¹⁶” (Gabinete Francês de Proteção soa Refugiados e Apátridas) negou o pedido de asilo de Marie, “provavelmente reconhecendo que não havia sido demonstrado que o estupro em grupo era motivado e que isso era essencialmente uma questão de violência comum que não constituía perseguição por pertencer a uma sociedade paritária” (Fassin, 2011, p. 141).

Após a negativa do Ofpra, Marie recorreu à “Commission des Recours des Réfugiés - CRR¹⁷” (Comissão de Apelação dos Refugiados), a qual também foi desfavorável à concessão de seu asilo no país (FASSIN, 2011, p. 141). Naquele período,

¹⁴ Segundo Rezek “asilo político é o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiro perseguido alhures — geralmente, mas não necessariamente, em seu próprio país patrial — por causa de dissidência política, de delitos de opinião, ou por crimes que, relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal comum (REZEK, 2011, p. 250).

¹⁵ Tradução livre de: [...] “For a fleeting moment we had the illusion that we shared a common human condition. We could forget that only 6% of Haitian asylum seekers are granted the status of refugee in France, representing one of the lowest national rates, far behind those coming from apparently peaceful countries or that thirty thousand Haitians were on the deportation lists of the U.S. Immigration and Customs Enforcement Agency. The cataclysm seemed to erase the memories of the French and subsequent American exploitation of the island. Our response to it signified the promise of reparation and the hope for reconciliation” (FASSIN, 2011, p. xi-xii).

¹⁶ O OFPRA é um estabelecimento público criado pela Lei de 25 de julho de 1952, encarregado da aplicação da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e a Convenção de 1954 New York. Disponível em: <https://www.ofpra.gouv.fr/l-ofpra/presentation-generale>. Acesso em: 19 jun. 2017.

¹⁷ A “Commission des Recours des Réfugiés – CRR” (Comissão de Apelações dos Refugiados) é um corpo judicial ligado à OFPRA. Em 2009, a CRR passou a ser “La Cour Nationale du Droit D’asile - CNDA” (Tribunal Nacional de Asilo). Disponível em: <<https://www.ofpra.gouv.fr/l-ofpra/presentation-generale>> Acesso em: 19 jun. 2017.

não era surpreendente a negativa de aceitação de asilos pelos órgãos competentes, conforme narra Fassin:

Marie apelou para o CRR, que não era mais favorável, e seu caso foi definitivamente fechado. Não havia nada de surpreendente nisso: as decisões estavam de acordo com as práticas atuais durante esse período. Não só a taxa de aceitação de aplicativos da Ofpra caiu para 11,3% em 2000, aumentada pelos 5,8% aprovados em recurso pelo CRR (em outras palavras, em geral um candidato em seis foi concedido asilo), mas os haitianos eram ainda menos prováveis para receber uma resposta favorável, com apenas 3,3% aceitos pela Ofpra e 3,8% em recurso pelo CRR (ou seja, um em cada 14 candidatos obteve o estatuto de refugiado). A guerra civil no Haiti, o regime militar de terror, a instabilidade política Entre os dois mandatos de Jean-Bertrand Aristide como presidente, obviamente não eram suficientes para atender aos critérios da Convenção (FASSIN, 2011, p. 141-142).

2.1.3 Direito Internacional dos Refugiados

O trânsito internacional de pessoas remonta aos primeiros séculos, sendo algo inerente à própria história da humanidade. Conforme afirma Alexandre Rocha Pinal: [...] “desde os tempos remotos o homem se desloca no Planeta. Estudos relatam que as primeiras diásporas ocorreram há 1.8 milhão de anos da África para a Europa e Ásia” (PINTAL, 2011, p. 34).

Nesse contexto de deslocamento humano surgiram os “refugiados”, uma condição jurídica de determinados migrantes fomentada “após a Segunda Guerra Mundial regulamentada pela Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados e posteriormente pelo Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados da ONU” (PINTAL, 2011, p. 352).

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (concluída em Genebra), inicialmente, possuía uma *limitação temporal* (para acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951) e *geográfica* da definição de refugiado (somente para os eventos ocorridos na Europa) (RAMOS, 2017, p. 171). Quanto às citadas limitações, explica Grubba e Mafrika: [...]“a Convenção entrou em vigor, contudo, apenas em 22 de abril de 1954, tendo sido sujeita a uma única alteração, na forma do Protocolo de 1967, que removeu os seus limites geográficos e temporais originários” (GRUBBA; MAFRICA, 2015, p. 211).

No artigo 1º e 2º do capítulo I, das Disposições Gerais da Convenção relativa aos Estatuto dos Refugiados de 1951 é prevista a definição do termo “refugiado”, com os limites temporais e geográficos contidos nos incisos do referido artigo, *in verbis*:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade (ONU, 1951).

Grubba e Mafricca afirmam, que a referida Convenção adotou, sistematicamente, as seguintes recomendações:

Facilitação de viagens de refugiados;

Princípio da unidade da família, no sentido de que os direitos concedidos a um refugiado são extensivos aos seus familiares;

Assistência social, considerando que os refugiados precisam de ajuda dos serviços de bem-estar adequados;

Cooperação internacional no campo do asilo e da reinstalação, uma vez que muitas pessoas deixam seu país de origem em razão de perseguição; e

Extensão do tratamento previsto pela convenção, considerando que esta terá o valor como um exemplo superior ao seu escopo contratual e que todas as nações serão guiadas por ela (GRUBBA; MAFRICA, 2015, p. 212).

Insta mencionar outros importantes documentos em prol da proteção dos direitos dos refugiados que foram promulgados posteriormente, tais como: a Convenção da Organização da Unidade Africana – OUA, Declaração de Cartagena de 1984, a Declaração de Viena e o Programa de Ação de 1993, a Declaração de San José de 1994 e a Declaração de Nova York de 2016. Além disso, cabe ressaltar as ações da ONU quanto à questão dos refugiados, por meio da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR de 1950.

A Convenção da Organização de Unidade Africana – OUA que rege os aspectos específicos para refugiados na África foi celebrada em 10 de setembro de 1969 e teve sua entrada em vigor a partir de 20 de junho de 1974. A Convenção foi criada em razão da preocupação da África quanto a uma possível crise do movimento de refugiados na década de 70. Em âmbito regional, a Convenção estabeleceu o conceito de refugiado em duas partes, em consonância com o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, previstos nos incisos 1 e 2 do artigo I, *in verbis*:

Artigo I
Definição do termo Refugiado

1 - Para fins da presente Convenção, termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção (*sic*) daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (ONU, 1951).

A Declaração de Cartagena de 1984, por sua vez, teve origem por reconhecimento da situação dos refugiados na América Central em consideração às dificuldades de recepção de tais migrantes perante a crise econômica da época. No estabelecimento regulamentar da Declaração, foram recordadas as conclusões e recomendações adotadas pelo Colóquio realizado no México sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina (ONU, 1984).

A Declaração de 1984 conclamou aos países a adoção de normas internas que facilitem a aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, devendo ser observados os princípios e normas nestes estabelecidos a fim de propiciar a harmonização legislativa consoante aos refugiados, bem como adotou um conceito mais amplo da condição de refugiado segundo sua cláusula terceira, nos seguintes termos:

Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1º, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de

conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ONU, 1984).

Além disso, cabe mencionar que a Declaração de 1984 ratificou a natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado e reiterou a importância e significação do princípio *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. (ONU, 1948).

Sobre a finalidade da Declaração de Cartagena, afirmam Grubba e Mafricca:

A Declaração de 1984 teve como um de seus objetivos o fortalecimento dos programas de proteção e assistência aos refugiados, principalmente no que tange aos aspectos da saúde, da educação, do trabalho e a segurança e alcançar a autossuficiência dos refugiados (GRUBBA; MAFRICA, 2015, p. 216).

Em consonância com os objetivos da Declaração de 1984, a Declaração de Viena e seu Programa de Ação adotados pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 abordaram a temática de proteção dos refugiados com realce na importância na Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 e de instrumento de âmbito regional (ONU, 1993, art. 23).

A Declaração de Viena de 1993, reafirma que “todos têm o direito de procurar e gozar de asilo em outros países, assim como de regressar ao seu próprio país” e preconiza a necessidade de solidariedade internacional e partilha de responsabilidade entre os países e organizações relevantes no âmbito global com a finalidade de reconhecimento e soluções aos efeitos das movimentações dos refugiados (ONU, 1993, art. 23).

Outro importante aspecto abordado pela Declaração de Viena de 1993 foi a importância de se prestar assistência humanitária aos deslocados internos¹⁸, “incluindo o seu regresso voluntário e seguro e a sua reabilitação”. Ainda, realçou a importância de

¹⁸ Deslocados internos são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, e muitas vezes são erroneamente chamadas de refugiadas. Ao contrário dos refugiados, os deslocados internos (IPDs em seu acrônimo inglês) não atravessaram uma fronteira internacional para encontrar segurança mas permaneceram em seu país natal. Mesmo se fugiram por razões semelhantes às dos refugiados (conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos), legalmente os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este governo possa ser a causa da fuga. Como cidadãos, elas mantêm todos os seus direitos e são protegidos pelo direito dos direitos humanos e o direito internacional humanitário (ONU, 2017).

“assistência humanitária às vítimas de todas as catástrofes, quer naturais que causadas pelo ser humano” em observância à Carta das nações Unidas e os princípios de Direito Humanitário (ONU, 1993, art. 23).

Importante destacar ainda, que a Declaração de Viena de 1993 fez a primeira menção à proteção humanitária às vítimas de catástrofes ambientais, significando um avanço à esta categoria de refugiados, conforme afirmam Grubba e Mafrica:

A Declaração de Viena, de 1993, nesse sentido, adota a categoria de refugiado presente da Convenção dos Refugiados e do seu protocolo. Contudo, pela primeira vez mencionou-se em uma normativa de Direito Internacional a necessidade de assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais. Assim, apesar de a categoria dos refugiados não se aplicar aos refugiados ambientais, a mencionada declaração representa um avanço quanto ao reconhecimento da necessidade de proteção e de asilo às pessoas que necessitam cruzar fronteiras internacionais por motivos climáticos ou ambientais. (GRUBBA; MAFRICA, 2015, p.220- 221).

Em 1994, sobreveio no cenário internacional a Declaração de San José a fim de reafirmar os direitos das pessoas deslocadas e refugiadas. A Declaração foi realizada em dezembro de 1994 na cidade de São José da Costa Rica em comemoração aos dez anos de aniversário da Declaração de Cartagena sobre os refugiados, liderados pelo ACNUR e Delegação Regional da América Central e Panamá (ONU, 1994).

Sobre a importância da Declaração de San José de 1994, elucida Trindade:

A Declaração de San José de 1994 prestou atenção especial à problemática do deslocamento interno como um todo, e aos desafios que apresentam novas situações de deslocamento humano maciço na América Latina e no Caribe, inclusive os movimentos migratórios forçados originados por causas distintas das previstas na Declaração de Cartagena. A nova Declaração reconheceu que a violação dos direitos humanos é uma das causas dos deslocamentos e que, portanto, a proteção de tais direitos e o fortalecimento do sistema democrático constituem a melhor medida para a busca de soluções duradouras, assim como a prevenção dos conflitos, dos êxodos de refugiados e das graves crises humanitárias (TRINDADE, 1997, p. 330).

A Declaração de San José, teve como objetivo, encorajar e recomendar a atuação dos governos, com a colaboração do ACNUR para que promovam “a harmonização de normas, em matéria de refugiados com base da Convenção de 1951 e no Protocolo de 1957 relativos ao estatuto dos refugiados e na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e na Declaração de Cartagena”, bem como, realçar “a importância de fomentar a plena observância dos direitos econômicos, sociais e culturais, a fim de apoiar o seu

desenvolvimento assim como a tutela jurídica dos refugiados”, conforme as cláusulas quinta e nona, respectivamente (ACNUR, 1994).

Recentemente, em 19 de setembro de 2016, em Nova York, a temática dos refugiados também foi pauta internacional, discutida na *Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes*, ocorrida na sede da Organização das Nações Unidas, a qual uniu governantes de 193 países que se comprometeram a reforçar a proteção de milhões de pessoas forçadas a se deslocarem ou que estão em movimento ao redor do mundo. Dessa reunião, foi celebrada a denominada Declaração de Nova York (ONU, 2016).

Segundo Volker Türk, Alto Comissário Assistente de Proteção do ACNUR, a Declaração de Nova York, possui “uma abordagem mais abrangente que envolve saúde, educação ou apoio à comunidade de acolhida. (...) e promove a maquinaria necessária para assegurar que os refugiados tenham apoio” (ONU, 2016).

A Declaração de Nova York também reafirma seu compromisso com os principais diplomas internacionais de proteção dos refugiados em movimento no mundo, segundo seu artigo 66, *in verbis*:

Reafirmamos que o direito internacional dos refugiados, o direito dos direitos humanos internacionais e o direito internacional humanitário constituem o quadro legal para reforçar a proteção dos refugiados. Neste contexto, vamos garantir a proteção de todos aqueles que dela necessitam. Tomamos nota sobre os instrumentos de refugiados regionais tais como a Convenção Organização de Unidade Africano para os aspectos específicos, regulamentando os problemas dos refugiados na África e na Declaração de Cartagena sobre Refugiados.¹⁹

Além dos compromissos internacionais firmados em prol dos refugiados e deslocados internos, pelos documentos já mencionados, faz-se mister mencionar a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. O ACNUR foi criado em 1950 pela Resolução n. 428 da Assembleia Geral da ONU com o objetivo de “assistir às vítimas de perseguição, da violência e da intolerância”, sendo,

¹⁹ Tradução livre de: “66. Reafirmamos que el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario constituyen el marco jurídico para reforzar la protección de los refugiados. En este contexto, garantizaremos la protección de todos los que la necesiten. Tomamos nota de los instrumentos regionales sobre los refugiados, como la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África dy la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (ONU, 2016).

atualmente, considerada uma das principais agências humanitárias do mundo (ACNUR, 2017).

O artigo 1, do Capítulo I das Disposições Gerais do Estatuto do ACNUR dispõe sobre o objetivo de sua criação e função no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados:

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais. (ACNUR, 1951).

No tocante ao objetivo fundamental do ACNUR, Trindade resgata as palavras da Alta-Comissária das Nações Unidas em 1993, (Sra. Sadako Ogata) perante a Comissão de Direitos Humanos: é “assegurar que as pessoas em necessidade de proteção recebam tal proteção”. O autor, ressalta a importância de se “examinar as causas dos problemas dos refugiados e deslocados, o que só poderá ser possível dentro da vigência dos direitos humanos” (TRINDADE, 1997, p.324).

No Brasil, o ACNUR atua em cooperação com o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão ligado ao Ministério da Justiça, além de trabalhos em diversas ONGs no país. (ACNUR, 2017). Sobre a criação do CONARE, ainda será discutido até o final deste capítulo.

2.2 COEXISTÊNCIA ENTRE AS TRÊS VERTENTES DE PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA

Segundo Trindade, a doutrina clássica pautava-se numa visão compartimentalizada das três vertentes da proteção da pessoa humana – “Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direitos dos Refugiados, - em grande parte por uma ênfase exagerada nas origens históricas distintas dos três ramos”. Por um lado, o Direito Humanitário destinado à proteção das vítimas de guerra e por outro lado, os Direitos dos

Refugiados para a proteção dos direitos humanos das pessoas que saíram de seus países de origem. (TRINDADE, 1997, p. 270).

Apesar das normas referentes aos três ramos de proteção da pessoa humana terem sido lançadas em ocasiões distintas para a proteção de pessoas em situações específicas, a doutrina mais recente afirma a notável convergência entre os três ramos, não por casualidade, mas sim, por influência entre eles, admitindo-se uma interação normativa e complementaridade das três vertentes. (TRINDADE, 1997).

Nesse sentido, sobre a complementaridade referente às três vertentes de proteção dos direitos humanos, afirma Ramos:

Também é constatada uma relação de complementaridade. Tanto o DIH, quanto o DIR não excluem a aplicação geral das normas protetivas do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Por exemplo, a Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993) defendeu a adoção de medidas internacionais efetivas para garantir e fiscalizar o cumprimento das normas de direitos humanos relativamente aos povos sujeitos à ocupação estrangeira, devendo ser garantida uma proteção jurídica efetiva contra a violação dos Direitos Humanos destes povos, em conformidade com as normas de Direitos Humanos e com a Convenção de Genebra relativa à Proteção de Civis em Tempos de Guerra (Convenção IV), de 12 de agosto de 1949, e outras normas aplicáveis de Direito Humanitário (RAMOS, 2017, p. 148).

Importa mencionar algumas das interações normativas notórias quanto à proteção da pessoa humana entre as vertentes dos Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direitos dos Refugiados, à exemplo, o artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reconhece o Direito dos Refugiados, expressamente: “Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países” (ONU, 1948).

Em consonância com o artigo 14º da Declaração Universal de 1948, o Estatuto dos Refugiados de 1951 prevê no artigo 33, uma das mais relevantes obrigações dos Estados-Partes em proteção aos direitos dos refugiados, o qual é invocado pelo princípio do *non-refoulement* (não-repulsão ou proibição do rechaço ou expulsão), *in verbis*:

Proibição de expulsão ou de rechaço 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. (ACNUR, 1951).

O princípio da não-repulsão previne a expulsão que acarrete riscos aos indivíduos, salvo a exceção de que se o “refugiado for considerado um perigo à segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país”. Nesses casos, o princípio da não-repulsão não poderá ser invocado em prol dos refugiados. (ACNUR, 1951).

Outrossim, há de se atentar para o respeito aos direitos humanos destes, antes mesmo de suas solicitações de asilo ou refúgio, uma vez que as violações desses direitos estão ligadas às causas principais de saída de seus países de origem. Em propósito comum, os Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados também são albergados pelas normas previstas no Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos de 1966, Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 e Convenção das Nações Unidas contra a Tortura de 1984. (TRINDADE, 1997).

Afirma Trindade que as aproximações ou convergências desenvolvidas recentemente entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados encontram-se em certas “Conclusões sobre a Proteção Internacional dos Refugiados”, aprovadas pelo Comitê Executivo do Programa do ACNUR. Tais conclusões referem-se às preocupações pelas violações dos direitos humanos dos refugiados. Nesse aspecto, Trindade, comenta a importância da conclusão n. 50 de 1988:

No entanto, foi a conclusão n. 50 (1988) a que categoricamente assinalou “ a relação direta existente entre a observância das normas de direitos humanos, os movimentos de refugiados e os problemas da proteção. Entre s problemas de direitos humanos envolvidos, a referida conclusão mencionou, a necessidade de proteger os refugiados contra toda forma de detenção arbitrária e de violência, a necessidade de fomentar os direitos econômicos e sociais básicos, (inclusive o emprego remunerado) para alcançar a segurança e autossuficiência familiares dos refugiados, a necessidade de proteger os direitos básicos dos apátridas e eliminar as causas da apátridas (dada a estreita relação entre os problemas dos apátridas e dos refugiados). (TRINDADE, 1997, 319).

Na mesma linha, o Direito Internacional Humanitário converge-se ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao dispor sobre direitos humanos básicos, aplicáveis tanto em conflitos armados, como em períodos de paz, no bojo do artigo 3º, comum às quatro convenções, bem como, aos direitos fundamentais previstos em seus Protocolos Adicionais I (artigo 75) e II (artigo 4-6). Nesse sentido, Trindade assevera que o “Direito Humanitário tem se voltado a situações de violência em conflitos internos, e os Direitos

Humanos à proteção e certos direitos básicos também em diversas situações de conflitos e violência” (TRINDADE, 1997, p. 275).

Ademais, em atenção às garantias dos direitos fundamentais de todos em quaisquer circunstâncias, dentro e fora de combate, destacam-se os princípios comuns ao DIH e DIDH, quais sejam: “princípio da inviolabilidade da pessoa (englobando o respeito à vida, à integridade física e mental, e aos atributos da personalidade), o princípio da não discriminação (de qualquer tipo) e o princípio da segurança da pessoa” (TRINDADE, 1997, p. 276).

Outras aproximações importantes entre o DIH e DIDH são notórias por meio de resoluções adotadas pelas Conferências do CICV, à exemplo da resolução XIV “Sobre a Tortura” e resolução II “Sobre Desaparecimentos Forçados e Voluntários”, pelas quais são regulamentadas as matérias de proibição de tortura, de garantia do devido processo legal, etc., bem como, o artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra, o qual dispõe sobre os padrões mínimos de proteção da pessoa humana em situação de conflitos armados (TRINDADE, 1997).

As aproximações entre o DIDH, DIH e DIR, restam evidentes no artigo 23 da Declaração de Viena de 1993 por previsão expressa de reconhecimento dos direitos dos refugiados e seus instrumentos de proteção internacional e da necessidade de assistência humanitária como garantia de proteção dos direitos humanos das pessoas que saem de seus países de origem e das que sofrem em situações de conflitos armados, respectivamente, demonstrando, assim, a necessidade de solidariedade entre a comunidade internacional para a finalidade única de proteção e defesa da pessoa humana (ONU, 1993).

Essas aproximações entre as três vertentes de proteção da pessoa humana fortalecem o DIDH e conseqüentemente o grau da proteção devida à pessoa humana. Entretanto, não há previsão específica no ordenamento internacional, quanto à situação daqueles que saem de seus países de origem por decorrência de desastres ambientais. Apesar das declarações internacionais terem se desenvolvido no decorrer desses anos em prol da vida humana, há ainda uma lacuna jurídica quanto aos “refugiados ambientais, nesse sentido advertem Grubba e Mafrica:

A falta de uma categoria de refugiado ambiental em nível internacional não pode ser óbice para eximir a apreciação da problemática dessas pessoas que necessitam sair de seus países em razão de alterações climáticas que ponham sua vida e segurança em risco. Nesse sentido, parece que o caráter específico da migração em decorrência de fatores ambientais exige uma redefinição do

Direito Internacional e das responsabilidades dos estados em torno da proteção dessas pessoas. (GRUBBA; MAFRICA, 2015, p. 223).

Nesse cenário normativo, pode-se afirmar que diante do caso concreto, os diplomas de proteção internacional dos refugiados são insuficientes para a real proteção dos refugiados ambientais. Apesar disso, o Brasil acolheu os haitianos atingidos pela catástrofe de 2010 por razões humanitárias.

2.3 MIGRAÇÃO INTERNACIONAL *VERSUS* SOBERANIA E “SEGURANÇA NACIONAL”

A conduta de imigrar relaciona-se ao trânsito de pessoas entre as diversas fronteiras do mundo. “A palavra migração denota movimento: emigração e imigração diferem apenas do ponto de vista referencial. A emigração é o termo empregado para designar a saída do nacional para o território estrangeiro. A imigração, a entrada do alienígena em território pátrio” (PINTAL, 2011, p. 32).

Sobre as migrações e terminologias utilizadas pelo Direito Internacional, advertem Silva e Alves:

Como migrar é uma prática inerente à humanidade, construiu-se a necessidade de definições e categorizações desses migrantes, ainda mais com a dimensão que a questão tem tomado nas últimas décadas, que nos obrigam a refletir sobre nomenclaturas e abordagens utilizadas com relação a determinados grupos migratórios. Certos termos carregam consigo pesos normativos e influenciam percepções e decisões políticas. (SILVA; ALVES, 2011, p. 115).

No Parecer Consultivo n. 18/03 da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de dezembro de 2003, solicitado pelos Estados Unidos Mexicanos, foram definidos os principais termos relativos às migrações internacionais:

a) **emigrar ou migrar**: deixar um Estado com o propósito de se transferir a outro e se estabelecer nele; b) **emigrante**: pessoa que deixa um Estado com o propósito de se transferir a outro e se estabelecer nele; c) **imigrar**: chegar a outro Estado com o propósito de residir nele; d) **imigrante**: pessoa que chega a outro Estado com o propósito de residir nele; e) **migrante**: termo genérico que inclui tanto o emigrante como o imigrante; f) **status migratório**: Situação jurídica em que se encontra um migrante, de acordo com a normativa interna do Estado de emprego; g) **trabalhador**: pessoa que irá realizar, realize ou tenha realizado uma atividade remunerada; h) **trabalhador migrante**: pessoa que irá realizar, realize ou tenha realizado uma atividade remunerada em um Estado do qual não é nacional; i) **trabalhador migrante documentado ou em situação regular**: pessoa que se encontra autorizada a ingressar, permanecer

e exercer uma atividade remunerada no Estado de emprego, de acordo com as leis desse Estado e os acordos internacionais em que esse Estado seja parte; j) **trabalhador migrante indocumentado ou em situação irregular**: pessoa que não se encontra autorizada a ingressar, a permanecer e a exercer uma atividade remunerada no Estado de emprego, de acordo com as leis desse Estado e os acordos internacionais em que esse Estado seja parte, e que, entretanto, realiza esta atividade; k) **Estado de origem**: Estado do qual é nacional o trabalhador migrante; l) **Estado de emprego ou Estado receptor**: Estado no qual o trabalhador migrante irá realizar, realiza ou tenha realizado uma atividade remunerada. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003, p. 94-95).

Segundo Pinal, “a liberdade ambulatoria é direito de todo ser humano por excelência” e as liberdades de locomoção e residência estão previstas em “praticamente todas as Constituições modernas” (PINTAL, 2015, p. 33). O inciso XIII, artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe: “toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”. Também, a respeito do direito de trânsito, dispõe o inciso XV, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”. (BRASIL, 1988).

O fenômeno migratório, segundo o autor, ocorre, geralmente, em função da busca de melhores condições de vida, quando as famílias, pai ou mãe, necessitam sustentar a prole e partem de seus países de origem em busca de vida digna por meio de trabalho remunerado. O autor aponta também outros fatores como causas dos fluxos migratórios, em menor escala: “ausência de moradia, os cataclismas naturais, a necessidade de aprimoramento profissional e o investimento de capital” (PINTAL, 2011, p. 34).

Sobre as diversas causas que levam as pessoas a migrarem, corrobora Silva e Alves: “porque seus países de origem não lhes oferecem condições de permanência e sobrevivência. Podem fazer isso como voluntários, forçados, refugiados ou como migrantes econômicos, que se deslocam em busca de melhores condições de vida e emprego” (SILVA; ALVES, 2017, p.115).

Todavia, não são as pessoas que possuem a legitimidade da mobilidade internacional, mas sim, os Estados, pois “o mundo é dividido em Estados, e Estados são associações que, entre outras características, possuem o monopólio de legitimidade da mobilidade”. É por esta razão que as pessoas não podem simplesmente transitar entre os países, sem que estejam munidas de passaportes ou vistos, sem que estejam de acordo com a legalidade de movimentação entre as fronteiras internacionais e desde que sejam “aceitas” pelos países de destino. (REIS, 2004, p.150).

As relações internacionais se dão entre os Estados e não entre os indivíduos em si. Nesse sentido as migrações internacionais são um fenômeno social e político, tendo os Estados um papel importante na formação e manutenção dos fluxos migratórios. O monopólio de mobilidade dos Estados constitui um dos fundamentos da soberania e “dentro desse paradigma o indivíduo é um não –sujeito, ou seja, não existe” (REIS, 2004, p.150).

Vale mencionar que a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 previu direitos relativos aos imigrantes, tais como: “direito à liberdade de circulação, de abandono e regresso ao próprio país”, (artigo 13); o “direito ao asilo em outros países” (artigo 14); “o direito a ter direito de uma nacionalidade”, (artigo 15). Por outro lado, os direitos de imigração possuem também limitações entre as fronteiras, por exemplo, no caso do “direito ao asilo em outros países”, o parágrafo 2º do artigo 14, prevê que “este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades (*sic*) contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas” (ONU, 1948).

A Declaração da ONU é emblemática no tocante aos direitos dos imigrantes e traz também no bojo do artigo 16, uma previsão sobre “a proteção da família pelo Estado”, o que neste caso, significa um direito formal de reunião das famílias dos imigrantes, mas que nem sempre é reconhecido desta forma pelos países receptores, como assegura Reis (2004, p. 152):

Uma interpretação mais liberal desse artigo dá margem a uma política de imigração que preveja a concessão de vistos para membros estrangeiros de famílias de “nacionais” ou de imigrantes legais, mesmo quando não for do interesse do Estado receber mais imigrantes. Contudo, a maior parte dos países receptores, mesmo aqueles que mantêm uma política de reunificação familiar, reluta em aceitar esse tipo de interpretação e em reconhecer a existência formal desse direito. Além disso, persiste a questão de determinar quais pessoas pertencem à família, isto é, que tipo de laços familiares justificam a inclusão do indivíduo num programa de reunificação familiar.

Nesse sentido, a soberania implica diretamente nos direitos imigratórios, conforme afirma Pintal: “a soberania é o maior empecilho dogmático ao reconhecimento de direitos, ou a um *Direito* relativo à imigração” (PINTAL, 2015, p.69). É certo que os diplomas relativos aos direitos humanos foram evoluindo no decorrer dos séculos, preocupados com a salvaguarda dos seres humanos em trânsito, todavia, a discussão dos

direitos dos imigrantes esbarra na questão da soberania. Sobre a definição de soberania elucida Francisco Rezek:

Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de *competências* que, precisamente porque existe uma ordem jurídica internacional, não são *ilimitadas*; mas nenhuma outra entidade as possui *superiores*.

A soberania não é apenas uma ideia doutrinária fundada na observação da realidade internacional existente desde quando os governos monárquicos da Europa, pelo século XVI, escaparam ao controle centralizante do Papa e do Sacro Império romano-germânico. Ela é hoje uma afirmação do direito internacional positivo, no mais alto nível de seus textos convencionais. A Carta da ONU diz, em seu art. 2, § 1, que a organização “é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”. A Carta da OEA estatui, no art. 3, f, que “a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados”. De seu lado, toda a jurisprudência internacional, aí compreendida a da Corte da Haia, é carregada de afirmações relativas à soberania dos Estados e à igualdade soberana que rege sua convivência. (REZEK, 2011, p. 259-230).

Ainda, segundo Carlos Roberto Huzek, “a soberania está intimamente ligada ao Estado, à plenitude do Poder, ao exercício do mando” é também a “qualidade do absoluto, daquele que não necessita de nenhum outro” (HUZEK, 2002, p. 114). Após tais afirmativas, o autor tece uma crítica destas concepções clássicas de soberania, sob a indagação se as mesmas são condizentes com o mundo moderno, que se mostra cada vez mais dependentes em suas visões político-administrativas e relata o seguinte: “as concepções mais modernas reconheceram na soberania uma qualidade que vinha do povo, e as Constituições de diversos países assim consignaram (EUA, Argentina, Brasil, Cuba, México, Alemanha, Finlândia, Áustria etc.)” (HUZEK, 2002, p. 115).

Para Pintal, as concepções tradicionais de soberania “revelam-se insuficientes para explicar fenômenos como a integração jurídica do não nacional” (PINTAL, 2015, p.71). O autor chega à seguinte conclusão:

[...] concluímos que a soberania é a capacidade popular de criar um ordenamento jurídico íntegro em determinado espaço territorial. No plano externo, o ordenamento sofre restrições de outros ordenamentos. No plano interno, enfeixa-se numa tripartição funcional autorregulatória. No Brasil, a última palavra em termos de interpretação das leis federais e da Constituição é dada pelo Poder Judiciário, por força do artigo 5º, XXXV, de modo que qualquer concepção que vise a proibir a regulação popular, via jurisdição (papel que os juízes precisam começar a compreender e aceitar), mediante supervalorização e hermetização apriorística do interesse governamental, será inconstitucional. (PINTAL, 2015, p. 78).

Segundo a concepção do autor, em países democráticos, num Estado de Direito, a vontade soberana pertence ao povo e a função integrativa dos tratados internacionais cabe ao Parlamento. Essa é uma visão mais atual da concepção de soberania, na qual esta

decorre do povo e não do Estado, como personificação jurídica. Para ele, “se o povo é o poder soberano, assume (deve assumir) a dianteira da valoração normativa”. (PINTAL, 2015, p. 77).

Atrelada aos limites impostos aos imigrantes pela soberania, foi criada a denominada “doutrina da segurança nacional”²⁰. Essa doutrina, é uma das formas político-ideológicas mais expressivas inibidoras dos direitos dos imigrantes. Quando o imigrante é marginalizado, torna-se ameaça à segurança nacional e fica vulnerável a todo tipo de arbitrariedade estatal, desde a prisão até a deportação sumária.

No Brasil, durante o regime ditatorial, o governo militar se utilizou da ideia da segurança nacional para inaugurar a “Lei da Segurança Nacional” (Decreto n. 314 de 13 de março de 1967), que faz menção ao estrangeiro como possível “inimigo do Estado” e previsão de condenação penal aos estrangeiros que de alguma forma auxiliassem na disseminação de ideias consideradas “revolucionárias ou subversivas” pelo regime militar. Insta mencionar os artigos 3º e 8º e seus respectivos parágrafos da Lei da Segurança Nacional, *in verbis*:

Art. 3º A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

§ 1º A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país.

§ 2º A guerra psicológica adversa é o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.

§ 3º A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação.

[...]

Art. 8º Aliciar indivíduos de outra nação para que invadam o território brasileiro, seja qual for o motivo ou pretexto: Pena - reclusão, de 3 a 10 anos. *Parágrafo único*. Verificando-se a invasão, a pena será aplicada no dobro (grifo nosso) (BRASIL, 1967, grifo noso).

²⁰ Segundo Pintal, “a ideia da doutrina nacional surgiu no cenário mundial em 1947, quando o Presidente Harry Truman afirmou que os Estados Unidos estariam dispostos a conter o avanço comunista pela intervenção militar. Para convencer os países latinos americanos a aderirem ao bloco capitalista na guerra fria, o Secretário de Defesa J. Foster Dulles afirmou que a neutralidade seria interpretada como “degradação moral” contra a segurança nacional dos EUA [...]” (PINTAL, 2015, p. 55).

Segundo a análise da Lei da Segurança Nacional de 1967, por Marcia Anita Sprandel (2015, p.149):

Ao defender que era preciso impedir de ingressar no país, prender, deportar ou expulsar estrangeiros em nome da segurança nacional, a ditadura militar aprofunda uma percepção da periculosidade do estrangeiro já presente na legislação migratória e de colonização desde o século XIX.

Segundo o autor, o artigo 2º da Lei 6.815 de 1980 - Estatuto do Estrangeiro estruturou a doutrina em linha de princípio (PINTAL, 2015, p. 56). Dispõe o referido artigo, *in verbis*: “na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (grifo nosso).

A força da doutrina da segurança nacional mostra-se evidente, principalmente em países que repudiam a presença de imigrantes, como no caso dos Estados Unidos da América - EUA, onde já houve aprovação para a construção de mais um muro divisório entre os EUA e México, o que reforça a intolerância étnica e social entre os países. Conforme revela Pintal (2015, p. 56):

Em 17.05.2006, o Senado dos EUA aprovou orçamento milionário para a construção de um muro (mais um), que abrangerá 595 km de extensão, 800 km em barreiras para impedir o tráfico de veículos na fronteira. No deserto de Arizona, 3.000 cruzeiros já celebraram execuções sumárias na travessia.

Notícias recentes sobre a obra do muro na fronteira (EUA-México) prometida durante toda a campanha eleitoral do atual Presidente norte-americano, Donald Trump, mostram que, atualmente, os EUA ainda não possuem orçamento para a concretização da obra neste ano fiscal e que uma possível aprovação do Congresso americano para extensão do orçamento federal poderia causar uma paralisação dos serviços da administração governamental e dos serviços públicos americanos por falta de fundos. Por outro lado, o Presidente americano faz questão de enfatizar que continua comprometido com o projeto de construção do muro (BACKER; STEINHAEUER, 2017).

O Presidente exalta a ideia de que o muro será uma forma de proteção dos Estados Unidos contra a entrada ilegal dos imigrantes pela fronteira do México e combate ao tráfico de drogas, como ele mesmo escreveu em rede social por meio do seu twitter. Outra questão que se põe em relação ao muro, é de que os EUA pretendem que a obra seja custeada pelo México, sendo uma obra avaliada em setenta milhões de dólares em recente

relatório emitido por senadores democratas. O México já afirmou que não pagará pela obra. (BACKER; STEINHAUER, 2017).

Importante ressaltar que no governo de Donald Trump, mesmo sem o muro entre a fronteira do México, segundo dados do Escritório de Alfândega e Proteção de Fronteiras, a imigração ilegal diminuiu em cerca de 75% (setenta e cinco por cento) desde a sua posse à Presidente dos EUA. A Casa Branca atribuiu a diminuição do fluxo ilegal de pessoas pela retórica do Presidente pela adoção de medidas que endurecem a aplicação da lei. (BACKER; STEINHAUER, 2017).

As medidas norte-americanas conclamadas por Donald Trump, possuem um forte apelo baseado na doutrina da segurança nacional. Nos EUA, a segurança nacional reflete força e nacionalismo, que aliás, é o berço desta ideia doutrinária. Um exemplo do exercício dessa força, está na ocorrência de mortes de imigrantes ocasionadas por perseguição policial na fronteira do México (PINTAL, 2015). Essa concepção de “segurança nacional”, coloca o estrangeiro numa posição de ameaça ao Estado, respaldando as políticas violadoras de direitos humanos, permitindo a exclusão e causando opressão aos imigrantes.

2.4 DIREITO IMIGRATÓRIO E REFÚGIO NO BRASIL

Os primeiros fluxos migratórios remontam os primeiros séculos da descoberta do Brasil. O Brasil foi colônia de exploração portuguesa, iniciando pelas cidades atuais da Bahia, Pernambuco e Maranhão. Relata Pintal, “que a cultura brasileira surgiu em meados do século XVI. Os primeiros engenhos e o comércio do pau-brasil forçaram o engajamento do índio ao trabalho escravo” (PINTAL, 2015, p. 36). A cultura brasileira, nasceu do misto dos europeus com indígenas, e a imigração tornou-se uma realidade a partir da descoberta e exploração deste território:

[...] o fluxo imigratório, todavia, só se intensificou com a divisão das terras em capitanias hereditárias (1530), na descoberta de ouro em Minas Gerais (1700), e na vinda da família real para o Brasil (1808), ocasião em que imigrantes provenientes de regiões como Beira Alta iniciaram pequenas agremiações e comércios no Brasil. Dados oficiais indicam que a imigração portuguesa só entrou em declínio a partir de 1960, totalizando pouco mais de dois milhões de indivíduos (PINTAL, 2015, p. 36).

Durante os séculos subsequentes à descoberta, o Brasil tornou-se um país receptor de várias correntes migratórias, de diversas nacionalidades, tais como: imigrantes alemães, holandeses, italianos, poloneses, ucranianos, japoneses e etc., dentre os quais foram formadas colônias nas regiões Sul e Sudeste do país. Também, durante o apogeu do cafeeiro no século XX, que durou quase cem anos, a imigração para fins de mão de obra no Sudeste do país foi muito incentivada, atraindo milhões de estrangeiros para o cultivo da lavoura de café no Brasil. (PINTAL, 2015).

A regulamentação dos direitos do estrangeiro no Brasil por meio de lei específica foi tardia, promulgada mediante a Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980 – “Estatuto do Estrangeiro”, atualmente revogada pela Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017 – “Lei de Migração”. Antes da criação do Estatuto do Estrangeiro, os direitos destes eram regulados de forma “genérica” por meio das constituições nacionais. A Constituição de 1988, por exemplo, prevê no artigo 5º, inciso XV: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL, 1988).

Apesar de encontrar-se, atualmente, revogado, o Estatuto do Estrangeiro de 1980 significou um avanço à época, pois veio regulamentar o processo imigratório no Brasil, acerca da entrada, permanência e saída do estrangeiro do país, conforme prevê o artigo 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” (BRASIL, 1980).

O Estatuto do Estrangeiro de 1980 era fundamentado nas ideias de segurança nacional, organização institucional, interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem como à defesa do trabalhador nacional (artigo 2º). Em suma, o Estatuto trouxe a definição da situação jurídica do estrangeiro no país e criou o Conselho Nacional de Imigração – CNIg. (BRASIL, 1980).

Atualmente, a nova “Lei de Migração” brasileira, que se encontra ainda no período de “*vacatio legis*”²¹ de 180 (cento e oitenta dias) a partir de 24 de maio de 2017, “dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante (artigo

²¹ Expressão latina que significa vacância da lei. É, na realidade, o intervalo de tempo entre a publicação da lei e sua entrada em vigor. Está fundamentada no artigo 1º da Lei n. 12.376, de 30 de dezembro de 2010 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 2010).

1º)”, trazendo em seu bojo, definições sobre migrantes, princípios da política imigratória, tipos de vistos, impedimentos de ingresso, proteção do apátrida, funções dos órgãos de controle imigratório, negócios no país, infrações e penalidades administrativas (deportação e multas e prisão), prisões, políticas públicas para os imigrantes, transferências de execução da pena ou de pessoas condenadas, e os institutos do asilo político, repatriação, extradição, expulsão, residência e naturalização. (BRASIL, 2017).

Insta destacar algumas inovações trazidas pela Lei de Migração, primeiramente, quanto às definições previstas no parágrafo 1º, do artigo 1º, a seguir:

(...) § 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. (grifo nosso) (BRASIL, 2017).

Outra novidade normativa, é quanto ao rol de princípios previstos nos incisos de I a XXII do artigo 3º da Lei de Migração, os quais demonstram o compromisso do Estado brasileiro com a garantia dos direitos humanos, tais como: a inclusão do migrante de forma igualitária, acolhida humanitária, repúdio à xenofobia e criminalização do migrante, garantia ao direito de reunião familiar, livre acesso dos migrantes à educação, serviços jurídicos, bancário e de saúde, à moradia, ao trabalho, à seguridade social, etc. (BRASIL, 2017).

No tocante à acolhida humanitária prevista em lei, cabe lembrar que os primeiros imigrantes a serem recebidos por regulamentação de “acolhida humanitária” no Brasil, foram os haitianos pós catástrofe de 2010. As resoluções nº 97 de 2012 e nº 102 de 2013 do CNIg foram os primeiros documentos a preverem o “visto por razões humanitárias”, agora, a Lei de Migração traz previsão de “vistos temporários” pelas mesmas razões (artigo 14, § 3º).

Ademais, destacam-se as seguintes inovações da lei: a proteção dos apátridas²²; a previsão de visto temporário aos migrantes em situação de acolhida humanitária; direito de associação política e sindical; isenção de pagamento de taxas aos trabalhadores marítimos, regularização de documentos aos migrantes irregulares que já se encontram no país (antes o migrante tinha que sair do país para se regularizar). Tais inovações encontram-se em consonância com as obrigações assumidas pelo Brasil por meio das ratificações dos tratados relativos aos Direitos Humanos e pela própria Constituição da República de 1988.

Pode-se afirmar que, conforme a filosofia do Estatuto do Estrangeiro o migrante era visto como uma ameaça aos interesses do país, contudo, com a promulgação da nova Lei de Migração, há notória “quebra de paradigma” quanto à visão do estrangeiro em território nacional. Assim, a partir da nova lei, o migrante não deve ser mais visto como uma ameaça, ou como um inimigo, mas sim, como pessoa humana digna de ser tratada de acordo com os princípios de direitos fundamentais e demais direitos relativos à proteção da pessoa humana previstas no âmbito do DIDH e do direito interno.

Quanto ao refúgio no Brasil, segundo dados do Relatório do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE (balanço até dezembro de 2016), o país já reconheceu um total de 9.552 pessoas como refugiadas de 82 países distintos. Dessas, 8.522 foram reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade, 713 chegaram ao Brasil por meio de reassentamento e a 317 foram estendidos os efeitos de refugiados a algum familiar. Os países com maior número de refugiados reconhecidos no Brasil em 2016 foram Síria (326), República Democrática do Congo (189), Paquistão (98), Palestina (57) e Angola (26) (CONARE, 2017).

A regulamentação dos refugiados no Brasil é prevista pela Lei 9474 de 22 de julho de 1997 – Lei Nacional de Refúgio, a qual “define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências” (BRASIL, 1997). Sobre a importância da criação da lei, afirma Pintal:

O Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951, em 1960. Em 1997, foi também o primeiro da região a sancionar uma Lei Nacional de Refúgio – a Lei 9474/97. Em 1998, criou o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), órgão ligado ao Ministério da Justiça, que tem a finalidade de conduzir a política nacional sobre os refugiados. Juntamente com a Venezuela, foi um dos primeiros países integrantes do Comitê Executivo do

²² Segundo Pintal, *apátrida* ou *heimatlos* designa o indivíduo que não tem qualquer nacionalidade. No Brasil, o Decreto Legislativo 38/95 aprovou e o Decreto 4.246/02 o Estatuto dos Apátridas, surgido para resolver a situação de apátrida de indivíduos que não podiam se beneficiar do status de refúgio. (PINTAL, 2015, p.380-381).

ACNUR, composto pelos países que têm demonstrado o maior grau de compromisso com a temática dos refugiados (PINTAL, 2015, 352).

A definição de refugiado prevista na Lei Nacional de Refúgio de 1997 encontra-se em consonância com a ampliação conceitual trazida pela Declaração de Cartagena de 1984, *in verbis*:

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. (BRASIL, 1997).

Além da definição de refugiado prevista pela lei possuir um conceito moderno em consonância com o DIDH e DIR, é importante destacar a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, prevista pelo artigo 11, qual seja: “Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça” (BRASIL, 1997).

De acordo com o artigo 12, compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III -determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (BRASIL, 1997).

Sobre o reconhecimento da condição de refugiado, o CONARE aprecia as solicitações de refúgio pautado em critérios subjetivos e objetivos. Quanto ao critério objetivo, cabe ao órgão, averiguar o receio pessoal de cada requerente, já no critério objetivo, o órgão constata a veracidade de acordo com os fatos do contexto do local da alegação de perseguição pelos requerentes de refúgio. (PINTAL, 2015).

No caso de dúvidas quanto à credibilidade das alegações de refúgio, devem prevalecer os princípios “*in dubio pro refugiado*” e/ou, o “princípio da vulnerabilidade”, ambos em favor dos requerentes ao refúgio. O primeiro princípio será arguido em prol do refugiado em “caso de indícios minimamente confiáveis” de sua solicitação de refúgio,

já o segundo, caberá quanto “aos grupos vulneráveis, constituídos de gêneros humanos, que por suas características físicas ou psíquicas são alvo frequente de perseguição fundada em discriminação” (PINTAL, 2015, p. 363).

As referidas leis, dizem respeito ao refugiado no sentido “clássico do termo” e já conceituados na ordem internacional vigente, no entanto, não há em tais normas a previsão específica dos refugiados por catástrofes ambientais. Entretanto, que falta a norma específica para esses tipos de migrantes, isso já é sabido, e aqui concordamos com Claro, no sentido de que “não basta apenas afirmar que esse grupo de pessoas não tem proteção especial; é preciso se utilizar dos mecanismos jurídicos atuais e, entendendo-se necessário, criar novas bases para o respaldo jurídico dos direitos desses migrantes” (CLARO, 2011, p.3).

No caso da imigração dos haitianos, o Brasil tentou ofertar sua acolhida humanitária, e foi justamente a partir dessa acolhida que as necessidades de regulamentação desse tipo de refugiado se tornaram mais evidentes no país. Não se tratava de um “refugiado” amparado pelo DIR, com normativas pré-estabelecidas, não obstante, os Princípios Gerais dos Direitos Humanos tiveram que prevalecer para tais.

O caso dos haitianos no Acre, trouxe à tona a ausência de políticas de imigração estruturadas no Brasil. A partir desse novo fluxo migratório, muitos debates no âmbito interno foram levantados em razão da falta de enquadramento legal dos indivíduos, da carência orçamentária do Governo do Estado do Acre e falta de apoio financeiro da União nos primeiros anos da chegada dos haitianos. Isso demonstra que a falta de nomenclatura apropriada para essas pessoas revela a pouca visibilidade sobre suas vulnerabilidades e também a falta de compromisso dos governos e da comunidade internacional quanto à responsabilidade por tais questões (CLARO, 2017).

Nesse contexto, as dificuldades do Governo do Acre na recepção dos haitianos foi emblemática, visto a indefinição quanto ao *status* jurídico destes indivíduos e ausência de políticas imigratórias. O Governo brasileiro promoveu a concessão de residência permanente dos haitianos por razão humanitária, o que hoje já se encontra previsto em lei, no entanto, esses migrantes ainda não possuem visibilidade no ordenamento positivado.

O não reconhecimento do status jurídico dos “refugiados ambientais” ofende a ordem internacional de direitos humanos e viola os direitos fundamentais de cada indivíduo que necessita transitar em busca de amparo humanitário em outros países em decorrência de situações catastróficas e inesperadas. Quando o ordenamento jurídico não

alcança esses novos refugiados, cria-se uma lacuna jurídica e abre-se margem para diversas formas de rebaixamento e desrespeito destes indivíduos que necessitam de proteção e respeito.

CAPÍTULO 3 - MIGRANTES HAITIANOS E RECONHECIMENTO JURÍDICO

Este capítulo pretende apresentar a teoria do reconhecimento de Axel Honneth como marco teórico para a reflexão do processo de reconhecimento intersubjetivo dos haitianos na condição de “migrantes forçados” na sociedade do Acre, no Brasil.

A partir da teoria honnethiana, se identificará as situações de desrespeito sofridas pelos haitianos em sua trajetória de migração para o Acre/Brasil, levando-se em consideração a situação e vulnerabilidade social e ambiental destes, bem como a ausência normativa que define o refúgio ambiental no direito internacional e na legislação interna.

Por fim, tendo em vista a ausência de consenso sobre utilização da nomenclatura “refugiados ambientais” na comunidade internacional e ausência de regulamentação normativa acerca do tema, se apresentará alternativas normativas para o reconhecimento jurídico destes por meio do Direito Internacional.

3.1 A TEORIA “*HONNETHIANA*” DO RECONHECIMENTO

O sociólogo e filósofo alemão Axel Honneth em sua obra “Luta por reconhecimento” (2003), apresenta uma explicação teórica sobre a importância das relações de reconhecimento e da luta por reconhecimento para a compreensão da dinâmica das relações e conflitos sociais motivados pelas experiências de injustiça social dos sujeitos.

Segundo Honneth, os indivíduos e grupos só formam suas identidades quando estas são reconhecidas intersubjetivamente pelos demais nas relações sociais, nas práticas e instituições de uma comunidade.

O nexo existente entre a experiência de reconhecimento e a relação consigo próprio resulta da estrutura intersubjetiva da identidade pessoal: os indivíduos se constituem como pessoas unicamente porque, da perspectiva dos outros que assentem ou encorajam, aprendem a se referir a si mesmos como seres a que cabem determinadas propriedades e capacidades. (HONNETH, 2003, P. 272)

A inspiração teórica de Honneth partiu da concepção hegeliana de luta por reconhecimento e da psicologia pós-freudiana de Hebert Mead. De acordo com o pensamento desses autores, a reprodução da vida social é efetuada sob o imperativo de um reconhecimento

recíproco intersubjetivo que possibilita uma autorrelação positiva do indivíduo consigo mesmo. (HONNETH, 2003).

Baseando-se nos pressupostos teóricos de Hegel, Honneth identifica três dimensões distintas, mas interligadas de reconhecimento: no âmbito privado do amor e da amizade, no campo das relações jurídicas e na esfera da solidariedade social. A primeira forma de reconhecimento consistente nas relações primárias baseadas no amor e na amizade, diz respeito à esfera emotiva. Não se trata de amor no sentido restrito, de uma relação íntima sexual, mas sim, das relações primárias, na medida em que elas consistam em ligações emotivas fortes entre poucas pessoas, como explica Honneth. (2003, p.159):

Para falar do “amor” não apenas no sentido restrito que o conceito recebeu desde a valorização romântica da relação íntima sexual, recomenda-se primeiramente um modo de emprego neutro no máximo possível: por relações amorosas devem ser entendidas aqui todas as relações primárias na medida em que elas consistam em ligações emotivas fortes entre poucas pessoas, segundo o padrão de relações eróticas entre dois parceiros, de amizades e de relações pais/filho.

Para Hegel, segundo Honneth, o amor representa a primeira etapa do reconhecimento recíproco, porque, em sua efetivação, os sujeitos se confirmam mutuamente na natureza concreta de suas carências, reconhecendo-se assim como seres carentes: em uma relação amorosa recíproca, dois sujeitos se sabem unidos no fato de serem dependentes, em seu estado carencial do respectivo outro. (HONNETH, 2003).

Um exemplo evidenciado pelo autor é da importância do relacionamento afetivo entre mãe e filho, na fase prematura da criança. Nessa fase, mãe e filho carecem um do outro, a mãe carece do filho por uma necessidade de seu próprio estado psicológico, porque já se identificou projetivamente com o filho durante a gravidez, tendo toda a sua atenção emotiva voltada para criança, enquanto o bebê carece da mãe para seu próprio desenvolvimento pessoal. (HONNETH, 2003).

Nessa fase prematura, o bebê ainda não possui capacidade cognitiva de diferenciação entre ele mesmo e o ambiente. Ele é incapaz de expressar suas carências físicas e emotivas por meios comunicativos, e por isso depende de um parceiro de interação para auxiliá-lo a continuar a viver. Nesse momento o bebê depende de que a mãe lhe demonstre amor através de abrigo físico, representado pelo “colo”, onde o bebê pode aprender a coordenar suas experiências “motórias e sensórias”, em torno de um único centro de vivências, importante para seu desenvolvimento corporal. (HONNETH, 2003).

Nessa relação mãe e filho, a criança passa por um momento de transição da fase de absoluta dependência para a fase de autonomia individual, em que a criança se torna segura do amor materno e alcança uma confiança em si mesma que lhe possibilita estar a sós despreocupadamente. “Durante esse tempo, a mãe é necessária, e ela é necessária por causa de

seu valor de sobrevivência. Ela é uma mãe ambiente e, ao mesmo tempo, uma mãe-objeto, o objeto do amor excitado”. (HONNETH, 2003, p. 169).

A segunda dimensão do reconhecimento consiste nas relações jurídicas, relações de direito. Nessa esfera jurídica moderna, o reconhecimento do indivíduo como pessoa de direito não está mais ligado ao *status* social, ou seja, não se dá pela estima do papel que a pessoa exerce na sociedade, mas pela concepção de igualdade de direitos entre todos os indivíduos. Sobre o aspecto convencional do reconhecimento ligado às tradições, o autor explica:

Para as relações jurídicas ligadas às tradições, nós podemos assumir como seguro que o reconhecimento como pessoa de direito ainda está fundido aqui, de certo modo, como estima social que se aplica ao membro individual da sociedade em seu *status* social: eticidade convencional de semelhantes coletividades constitui um horizonte normativo em que a multiplicidade de direitos e deveres individuais continua vinculada às tarefas, distintamente avaliadas, no interior da estrutura social de cooperação. Se, por isso, o reconhecimento jurídico é classificado ainda por graus, conforme a respectiva estima que o indivíduo goza como portador de um papel, então esse nexos só se dissolve na sequência do processo histórico que submete as relações jurídicas às exigências de uma moral pós-convencional. (HONNETH, 2003, p.183).

Honneth distingue o reconhecimento jurídico da estima social (convencional). A diferença é que no primeiro caso se trata daquela propriedade universal²³ que faz dele uma pessoa; no segundo caso, pelo contrário, trata-se das propriedades particulares nas quais um homem é respeitado em virtude de determinadas peculiaridades que o caracterizam, diferenciando-o de outras pessoas. (HONNETH, 2003).

Essa segunda esfera de reconhecimento, constitui a experiência de autorrespeito, que é, para a relação jurídica, o que a autoconfiança é para a relação amorosa, pois, assim como nesta o amor é uma expressão afetiva que cria todo um fundamento psíquico para que o ser humano possa confiar em seus próprios impulsos carenciais, naquela, os direitos fazem surgir a consciência de poder respeitar a si próprio porque merece o respeito de todos os outros. (HONNETH, 2003).

A terceira dimensão de reconhecimento tratada pelo autor é baseada na “solidariedade social”. Por solidariedade, entende-se uma espécie de relação interativa na qual os sujeitos tomam interesse reciprocamente por seus modos distintos de vida, já que se estimam entre si de maneira simétrica.²⁴ Diferentemente do reconhecimento jurídico que está baseado na universalidade de direitos, em que o ser humano é respeitado como pessoa não por suas realizações individuais ou seu caráter, mas pelo princípio de “dignidade humana”, o reconhecimento social está baseado nas capacidades e realizações individualizadas dos membros de uma sociedade:

²³ No direito moderno, a propriedade universal constitutiva de pessoas como tais decorre de um acordo racional entre indivíduos em pé de igualdade, fundada na imputabilidade moral de todos seus membros. (HONNETH, 2003).

²⁴ Estimar-se simetricamente nesse sentido significa considerar-se reciprocamente à luz de valores que fazem as capacidades e as propriedades do respectivo outro parecer como significativas para a práxis comum. (HONNETH 2003, p. 210).

Em nossas sociedades modernas, essa terceira forma de relação consigo mesmo é distinta – e deve ser diferenciada – da segunda forma de autorrespeito. Isso porque as relações jurídicas devem reconhecer em todos os cidadãos as características formais e abstratas da autonomia moral em igualdade de condições, enquanto o processo de estimar uma pessoa coloca em cena a questão de seus traços mais específicos, positivamente avaliados no interior de uma comunidade que compartilha determinado horizonte de valores. Desse modo, enquanto a autoconfiança e a autoestima envolvem a compreensão que cada um tem de si em sua concreta particularidade, o autorrespeito envolve a relação de cada um consigo em sua abstrata universalidade. (SHUMACHER; SALUM, 2017).

Historicamente, uma pessoa alcançava a “honra” de acordo com determinada hierarquia quando era capaz de cumprir expectativas coletivas de comportamento atadas “eticamente” ao seu *status* social. O seu “valor” era culturalmente tipificado de acordo com valores culturais de seu estamento²⁵. O lugar do conceito de honra, até então ligado às sociedades tradicionais como as sociedades feudais e aristocratas e ao espaço público, começa a entrar no quadro da esfera privada, destinando-se à autocompreensão e autoestima dos indivíduos, e não somente à fixação de pertencimento do indivíduo a determinado estamento (HONNETH, 2003).

Na solidariedade social, o desempenho individual dos membros de uma determinada comunidade é respeitado em sua particularidade, não apenas pela tolerância ao outro, mas por um interesse afetivo por essa particularidade, como afirma o autor:

Relações dessa espécie podem se chamar “solidárias” porque elas não despertam somente a tolerância para com a particularidade individual de outra pessoa, mas também o interesse afetivo por essa particularidade: só na medida em que eu cuido ativamente de que suas propriedades, estranhas a mim, possam se desdobrar, os objetivos que nos são comuns passam a ser realizáveis. (HONNETH, 2003, p. 210 -211).

A dimensão moderna dessa forma de reconhecimento social não é, pois, baseada no nascimento, ou nos privilégios de berço, como ocorria na aristocracia, mas na hierarquização social moderna, baseada no esforço individual. Esse padrão democrático da hierarquização social atual permite a qualquer pessoa detentora do conhecimento participar da esfera pública e ter o devido reconhecimento social. (MATTOS, 2008).

Outra característica dessa terceira forma de reconhecimento é que há uma autocompreensão cultural de uma sociedade que predetermina critérios pelos quais se orienta a estima social das pessoas e, neste contexto de vida social, os membros constituem uma comunidade de valores pela orientação de objetivos comuns.

²⁵ Estamento constitui uma forma de estratificação social com camadas sociais mais fechadas do que as classes sociais, e mais abertas do que as castas (tipo de sociedades ainda presentes na Índia, no qual o indivíduo desde o nascimento está obrigado a seguir um estilo de vida pré-determinado), reconhecidas por lei e geralmente ligadas ao conceito de honra. Historicamente, os estamentos caracterizaram a sociedade feudal durante a Idade Média. Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/estamento/>>. Acesso em: abr. 2017.

Em suma, as formas de reconhecimento delineadas pelo autor são importantes para uma autorrelação positiva do indivíduo, visto que “os indivíduos se constituem como pessoas unicamente porque, da perspectiva dos outros que assentem ou encorajam, aprendem a se referir a si mesmo como seres a que cabem determinadas propriedades e capacidades” (HONNETH, 2003, p. 272).

As três formas de reconhecimento apresentadas, quando ocorrem de forma equilibrada e bem sucedidas, geram respectivamente os sentimentos de autoconfiança, autorrespeito e autoestima. Entretanto, a ausência dessas formas de reconhecimento em alguma dessas dimensões é capaz de conduzir uma mobilização política para restabelecer ou criar novas condições intersubjetivas de reconhecimento.

Nesse contexto, autoconfiança, autorrespeito e autoestima não são crenças nem estados emocionais, mas propriedades emergentes de um processo social dinâmico no qual indivíduos se experimentam como possuidores de determinado status: objeto de preocupação por parte de outros, agente responsável e alguém que contribui para um projeto compartilhado. Assim, as relações consigo mesmo não são assunto de um ego autorreferente, solitário e que reflete sobre si, mas o resultado de um processo ‘intersubjetivo’ contínuo, no qual a atitude com relação a si emerge no encontro com uma outra atitude com relação a si. (SCHUMACHER; SALUM, 2017, p. 29).

Para Honneth, o reconhecimento intersubjetivo de indivíduos e grupos é essencial para a formação de suas identidades. Quando esse reconhecimento é recusado, sendo sinalizado pelas experiências de desrespeito, desdobra-se a partir daí uma luta, por meio da qual indivíduos e grupos não reconhecidos intersubjetivamente buscam estabelecer ou criar novas condições para esse reconhecimento:

Faz parte da condição de um desenvolvimento bem-sucedido do Eu uma sequência de formas de reconhecimento recíproco, cuja ausência, em segundo lugar, se dá a saber aos sujeitos pela experiência de um desrespeito, de sorte que eles se veem levados a uma “luta por reconhecimento” (HONNETH 2003, p. 122)

Segundo o autor, cada uma das formas de reconhecimento corresponde a uma forma de desrespeito: maus-tratos e violação, que ameaçam a integridade física e psíquica, em relação à dimensão das relações primárias de amor e amizade; a privação de direitos e exclusão, que atingem a integridade social do indivíduo como membro de uma comunidade político-jurídica, na segunda dimensão de reconhecimento; e a degradação e ofensa que ofendem a honra e dignidade dos indivíduos, membros de uma comunidade de valores, na terceira e última esfera de reconhecimento (HONNETH, 2003).

As experiências expostas acima podem gerar reações emocionais negativas como vergonha ou ira, vexação ou desprezo, o que justifica dizer que as experiências de desrespeito estão sempre acompanhadas de sentimentos afetivos. Esses sentimentos são capazes de revelar aos

indivíduos que determinadas formas de reconhecimento lhe são socialmente denegadas (HONNETH, 2003).

Para Honneth, a cada manifestação social negativa nasce outra positiva, afirmativa, e isso ocorre porque já estão inscritas nas formas de reconhecimento intersubjetivos a possibilidade de sentimentos de autorrespeito, autoconfiança e autoestima. Quando o indivíduo tem suas expectativas normativas desapontadas pela sociedade, isso gera os sentimentos de desrespeito que podem tornar-se a base motivacional de resistência coletiva e luta social (HONNETH, 2003).

Se esta caracterização inicial dos efeitos prejudiciais à autonomia são plausíveis, torna-se claro quão importante é o ambiente social de um indivíduo, uma vez que as condições de uma vida autônoma dependem do estabelecimento de relações de reconhecimento mútuo. O destaque entre essas relações é (1) relações legalmente institucionalizadas de respeito universal pela autonomia e dignidade das pessoas (central ao respeito próprio); (2) relações íntimas de amor e amizade (centrais para a autoconfiança); E (3) redes de solidariedade e valores compartilhados dentro dos quais o valor particular dos membros de uma comunidade pode ser reconhecido (central para a autoestima) (ANDERSON; HONNETH, 2005, p. 131-132).²⁶

Assim, as formas negativas de reconhecimento como as de “ofensa” ou “rebaixamento” representam uma injustiça não só porque tolem os sujeitos em sua liberdade de ação ou lhes inflige danos, mas também porque as pessoas são feridas numa compreensão positiva de si mesmas, que elas adquirem de maneira intersubjetiva (HONNETH, 2003).

A primeira forma de rebaixamento ou desrespeito ao outro está inscrita nas experiências de maus-tratos corporais em que são tiradas violentamente de um ser humano todas as possibilidades da livre disposição de seu corpo, como ocorre na tortura. Práticas de violação à integridade física, dessa espécie, destroem a autoconfiança elementar de uma pessoa:

Evidências clínicas mostram que várias formas de trauma – como os que resultam de violência física ou tortura – levam os indivíduos a ver com suspeita seus próprios sentimentos e a desconfiar de seus desejos. A implicação disso para a autonomia é a seguinte: aqueles que perdem essa forma básica de confiança também perdem apoio para conduzir a vida de acordo com suas convicções mais básicas. Isso porque não podem mais confiar que seus desejos sejam autenticamente seus. (ANDERSON; HONNETH, 2005, p. 134).²⁷

²⁶ Tradução livre de: If this initial characterization of the autonomy-impairing effects of denigration is plausible, it becomes clear how important an individual's social environment is, since the conditions for autonomously leading one's own life turn out to be dependent on the establishment of relationships of mutual recognition. Prominent among these relationships are (1) legally institutionalized relations of universal respect for the autonomy and dignity of persons (central to self-respect); (2) close relations of love and friendship (central to self-trust); and (3) networks of solidarity and shared values within which the particular worth of members of a community can be acknowledged (central to self-esteem). (ANDERSON; HONNETH, 2005, p. 131-132).

²⁷ Tradução livre de: [...] There is strong clinical evidence that various forms of trauma – for example, that resulting from rape or torture – cause individuals to view their own feelings with suspicion, and to distrust their own desires. The relevance of this for autonomy is clear: those who have lost this basic trust have lost the basis for leading their life in accordance with their most basic convictions, since they can no longer trust their desires to be authentically their own (ANDERSON; HONNETH, 2005, p. 134).

Nessa primeira forma de desrespeito, em relação ao reconhecimento, é subtraído o respeito natural de disposição do próprio corpo que já foi anteriormente adquirida na socialização, mediante a experiência de dedicação emotiva. A segunda forma de desrespeito descrita por Honneth refere-se àquelas formas de rebaixamento social que afetam o autorrespeito do outro: quando indivíduos são excluídos da posse de determinados direitos no interior de uma sociedade.

De início podemos conceber como “direitos”, *grosso modo*, aquelas pretensões individuais com cuja satisfação social uma pessoa pode contar de maneira legítima, já que ela, como membro de igual valor em uma coletividade, participa em pé de igualdade de sua ordem institucional; se agora lhe são denegados certos direitos dessa espécie, então está implicitamente associada a isso a afirmação de que não lhe é concedida imputabilidade moral na mesma medida que aos outros membros da sociedade. (HONNETH, 2003, p.216, grifos do autor).

A privação de direitos percebidos como fundamentais e a exclusão social geram o sentimento de injustiça aos indivíduos, pois quando os direitos lhe são denegados, isso representa não somente uma limitação da autonomia pessoal, mas também o sentimento de não possuir o mesmo *status* de um parceiro de interação com igual valor e moralmente em pé de igualdade. (HONNETH, 2003).

Quando é negado ao sujeito a posse do sentimento de autorrespeito, significa que lhe é negado o reconhecimento de ser sujeito moral e de ser um fim em si mesmo. A finalidade de Honneth é demonstrar que a imposição de cada nova classe de direitos fundamentais foi sempre forçada historicamente com argumentos referidos de maneira implícita à exigência de ser membro com igual valor da coletividade política, para tanto, o autor recorre à análise do processo histórico de expansão paulatina dos direitos civis, políticos e sociais de bem-estar desenvolvida por Thomas H. Marshall:

Marshall fundamenta sua tese – da qual se podem obter esclarecimentos acerca de como o teor de reconhecimento do direito moderno se ampliou passo a passo – na forma de uma reconstrução histórica [...] a constituição dos direitos liberais de liberdade deu-se no século XVIII, o estabelecimento dos direitos políticos de participação, no XIX, e finalmente a criação de direitos sociais de bem-estar, no XX. (HONNETH, 2003, p.190-191).

A terceira e última forma de desrespeito é aquela que se refere negativamente ao valor social de indivíduos ou grupos. Como foi visto anteriormente, uma pessoa adquire sua autoestima na medida em que suas realizações individuais são reconhecidas pelos demais membros de uma comunidade, porém ocorre uma negação desse reconhecimento quando, por exemplo, esses membros são depreciados por seus modos de vida individuais ou coletivos. As experiências de rebaixamento social nesse último tipo de desrespeito acarreta ao indivíduo a impossibilidade de ver a si mesmo como um ser estimado em suas capacidades e em seu valor individual. (HONNETH, 2003).

Honneth afirma que as três formas denegatórias de reconhecimento já apresentadas podem ser motivadoras de lutas por reconhecimento (HONNETH, 2003). O autor denomina esse processo de luta como “gramática moral” dos conflitos sociais, porque seguem a seguinte lógica: para cada forma de reconhecimento negado ocorre uma luta por reconhecimento em que determinado ponto de vista moral pode ser criticado e expandido positivamente no processo de desenvolvimento político e social de uma coletividade.

As formas de negação do reconhecimento do direito e da estima social são potencialmente capazes de afetar a outros sujeitos, por possuírem finalidades individuais mais abertas para as universalizações sociais. O que já não ocorre no âmbito das relações primárias do amor, onde as relações são mais estreitas e limitadas. (HONNETH, 2003).

O autor define o que deve ser entendido por luta social:

Trata-se do processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento. (HONNETH, 2003, p. 257).

As lutas sociais também significam uma forma de resistência ao sentimento de injustiça partilhado (negação do reconhecimento) em comum e têm a função direta de retirar seus envolvidos da situação paralisante de rebaixamento e de lhes proporcionar uma autorrelação nova positiva que possibilita a autonomia do sujeito. Segundo Sobottka, referindo-se à teoria honnetiana:

A negação do reconhecimento é uma injúria moral por ser o descumprimento de uma obrigação moral; ela é uma atitude injusta não apenas porque constrange ou causa sofrimento aos indivíduos, mas em especial porque prejudica ou impede o desenvolvimento de autorrelações práticas salutares, porque impede a formação de uma identidade própria que dá sustentação à autonomia nos sujeitos. (SOBOTKA, 215, p. 690).

Honneth evidencia essa discussão sobre o reconhecimento recíproco e desrespeito em sua mais recente obra intitulada “O Direito da Liberdade” (2011)²⁸, a qual Honneth traz como foco principal a liberdade do indivíduo. Nesta última obra, as três esferas do reconhecimento: Amor, Direito e Solidariedade, descritas em “luta por reconhecimento”, foram suplementadas, resultando em síntese:

²⁸ Este trabalho não se concentrará nas mudanças da teoria *honnetiana* do reconhecimento trazidas pela obra “O Direito de Liberdade”, uma vez que, ao nosso ver, os argumentos iniciais da obra “Luta por reconhecimento” não foram refutados, mas apenas, suplementados.

[...] (1) direito e (2) moral, de um lado – a possibilidade da liberdade – que precisam ser complementadas por práticas da vida real, institucionalizadas nas (3) relações íntimas pessoais, (4) no mercado e na (5) formação comunicativa da vontade política. Houve, assim, uma revisão daquelas esferas de reconhecimento, inclusive em seu funcionamento interno e nas suas inter-relações: ao invés de três níveis crescentes, teríamos dois níveis que possibilitam a liberdade (direito e moral), que deve ser efetivada nos três âmbitos sociais (relações íntimas, mercado e participação política) (SIMIM, 2015, p. 654, 655).

Para o autor, é no interior das instituições modernas: família, sociedade civil e Estado, que as relações do reconhecimento recíproco desenvolvem-se de maneira prática e dão sentido à liberdade individual. Nessas práticas os indivíduos conscientizam-se de suas dependências recíprocas para a realização de suas próprias liberdades. Essas instituições do reconhecimento são ao mesmo tempo o fundamento e o local da realização intersubjetiva pelos quais os indivíduos experimentam a liberdade (HONNETH, 2015).

3.2 DESRESPEITO AOS REFUGIADOS HAITIANOS NA FRONTEIRA TRÍPLICE

A teoria honnethiana do reconhecimento pretende demonstrar que é possível detectar empiricamente as experiências de injustiça social vivenciadas no interior da sociedade, as quais servem como referência fundamentada para a crítica de situações concretas vivenciadas pelos indivíduos (HONNETH, 2003). O comportamento desrespeitoso significa injustiça não só porque fere os agentes ou restringe sua liberdade de agir, mas porque os difama e/ou degrada em sua própria compreensão positiva, adquirida de maneira intersubjetiva (SCHUMACHER; SALUM, p. 26).

A importância do reconhecimento recíproco é melhor visualizada quando partimos da dialética da “negação”, por exemplo, quando as práticas denegatórias do reconhecimento impedem a autoconfiança, autorrespeito e autoestima dos indivíduos. Na segunda esfera de reconhecimento, no Direito, as atividades individuais dos sujeitos interferem diretamente na dignidade da pessoa e autonomia individual (autorrespeito). Segundo Honneth, “viver sem direitos individuais significa para o membro individual da sociedade não possuir chance alguma de constituir o autorrespeito” (HONNETH, 2003, p. 196).

[...] Se um se respeitar (incluindo o respeito próprio) para ter, como seu objeto, a autoridade de um agente para levantar e defender reivindicações como uma

pessoa com igual posição, então o autorrespeito pode ser visto como a autoconcepção carregada afetivamente que subscreve uma visão de si mesmo como fonte legítima de razões para agir. Se alguém não consegue pensar em si mesmo como um deliberador competente e um co-autor legítimo das decisões, é difícil ver como se pode levar a sério com base em um raciocínio prático sobre o que fazer. Aqueles com menor autorrespeito - com menos senso de sua autoridade pessoal - são, portanto, menos capazes de se verem como plenamente os autores de suas próprias vidas. Sem autorrespeito, então, a autonomia é prejudicada²⁹ (ANDERSON; HONNETH, 2005, p. 132).

Se por um lado, a autonomia individual depende do reconhecimento recíproco intersubjetivo entre os indivíduos munidos de autoconfiança, autorrespeito e autoestima, por outro lado, “instituições e práticas que empreendem atitudes de humilhação/difamação ameaçam a autoestima de indivíduos, tornando difícil (ou até impossível) que eles desenvolvam sentimentos de dignidade e valor” (SCHUMACHER; SALUM, 2017, 29-30).

Para se pensar na dignidade da pessoa humana no ordenamento constitucional brasileiro contemporâneo, vale ressaltar que apesar dessa dignidade advir de um preceito universal de proteção à pessoa humana, esta não possui semântica rígida, mas sim, flexível, “podendo mudar – e tende a mudar – no tempo e no espaço” (SARMENTO, 2016, p.70). Para a efetividade da dignidade humana no Direito, deve-se pensar no todo e não apenas no indivíduo isolado de um contexto social:

Trata-se da ideia de pessoa concreta, que é racional, mas também sentimental e corporal, que é um fim em si mesmo, mas não uma ilha separada da sociedade, que deve ter a sua autonomia respeitada, mas também precisa da garantia das suas necessidades materiais básicas e do reconhecimento e respeito de sua identidade (SARMENTO, 2016, p. 70).

Por não haver qualquer definição jurídica, “a dignidade humana se tornou um consenso ético essencial no mundo ocidental”. Ante a ausência de uma definição conceitual única, tanto no âmbito nacional, como internacional, faz-se necessária a construção de um conteúdo mínimo do termo para sua compreensão. Na tentativa desta definição, Luís Roberto Barroso conceitua: “a dignidade humana identifica 1. O valor intrínseco de todos os seres humanos; assim como 2. A autonomia de cada indivíduo; e

²⁹ Tradução livre de: [...]If one takes respect (including self-respect) to have, as its object, an agent’s authority to raise and defend claims as a person with equal standing, then self-respect can be seen as the affectively laden self-conception that underwrites a view of oneself as the legitimate source of reasons for acting. If one cannot think of oneself as a competent deliberator and legitimate co-author of decisions, it is hard to see how one can take oneself seriously in one’s own practical reasoning about what to do. Those with diminished self-respect – with less of a sense of their personal authority – thus are less in a position to see themselves as fully the authors of their own lives. Without self-respect, then, autonomy is impaired (ANDERSON; HONNETH, 2005, p. 132).

3. Limitada por algumas restrições legítimas impostas a ela em nome de valores sociais ou interesses estatais (valor comunitário)” (BARROSO, 2012, p. 72).

A dignidade e o valor humano, se reconhecem na autonomia que é fundamental para a tomada de decisões da própria vida. A relação prática consigo mesmo é assegurada por meio de normas garantidoras dos direitos fundamentais em uma estrutura legal que visa proteger os indivíduos das diversas formas de desrespeito que os tornam vulneráveis e incompetentes para tomar decisões pessoais:

Se pudermos identificar os fatores que diminuem o autorrespeito, teremos identificado maneiras pelas quais a autonomia dos indivíduos se torna vulnerável, suscitando a necessidade de proteção. Sem pretensões de enumerar exaustivamente numa lista os fatores que diminuem o autorrespeito, podemos dizer que qualquer lista desse tipo deveria incluir subordinação, marginalização e exclusão. Estas são formas pelas quais são negados aos indivíduos a posição social dos legisladores legítimos. Dizem-se, de fato, que não são competentes para moldar as decisões e, a menos que tenham recursos internos excepcionalmente fortes para resistir a esta mensagem, será difícil para eles se considerarem pessoas livres e iguais. Nesse sentido, a autonomia dos indivíduos é vulnerável a ser diminuída por subordinação, marginalização e exclusão (ANDERSON; HONNETH, 2005, p.132).³⁰

Entretanto, no caso dos migrantes haitianos, maus-tratos e degradação pessoal marcaram os caminhos destes indivíduos, os quais puderam vivenciar diversas formas de violação de direitos humanos durante o trajeto do Haiti até a tríplice fronteira. Ao chegarem no Acre, os migrantes, inicialmente, viam-se livres dos coiotes das fronteiras e eram imediatamente acolhidos na cidade de Brasiléia, contudo, o apoio que o Estado do Acre lhes oferecia, tais como, hospedagem e alimentação, era precário e provisório naquele contexto.

O primeiro capítulo deste trabalho traz alguns relatos de violência sofrida pelos haitianos durante a rota “clandestina”, o que traz à tona a situação de desrespeito vivenciada por estes, como no caso de Lisbet, que enfrentou fome e humilhação pelo caminho por mais de dois meses de viagem até a cidade de Brasiléia, tendo sido violentada sexualmente por diversos homens, como expôs em seu relato e do haitiano Elanet Desilus,

³⁰ Tradução livre de: “If we can identify factors that diminish self-respect, we will then have identified ways in which individuals’ autonomy is vulnerable and in need of protection. Without getting into an exhaustive list of what diminishes self-respect, we can say that any such list would have to include subordination, marginalization, and exclusion. For these are ways in which individuals are denied the social standing of legitimate co-legislators.” They are told, in effect, that they are not competent to shape decisions, and unless they have exceptionally strong inner resources for resisting this message, it will be hard for them to think of themselves as free and equal persons. In this sense, individuals’ autonomy is vulnerable to being diminished by subordination, marginalization, and exclusion (ANDERSON; HONNETH, 2005, p.132).

quando expôs durante a Audiência Pública realizada na cidade de Brasiléia em 2011 que sofreu passando fome e frio no Peru (fronteira com o Estado do Acre).

As diversas formas de violência aos haitianos são “marcas” comuns de desrespeito. Conforme Chueiri e Câmara (2010, p. 158) afirmam: “o corpo dos deslocados fica marcado justamente pela falta de identidade e reconhecimento”. A ausência da identificação recíproca denota não apenas o desrespeito subjetivo nas relações entre os pares nacionais e não nacionais, mas também a vulnerabilidade jurídica dos migrantes e/ou refugiados que são vistos em situação “irregular” por não entrarem no país pelas rotas regulares. Tais circunstância torna-os juridicamente inseguros e desprotegidos em terras estranhas.

Os abrigos instalados nas cidades de Brasiléia e Rio Branco, no Acre, foram soluções provisórias de governo com intenção humanitária, visto que, apesar de ser região de fronteira, o Estado nunca havia recepcionado coletividades de estrangeiros em massa. A entrada massiva de haitianos foi inesperada, sem precedentes, entretanto, a situação mobilizou diversos setores da sociedade e contou com a ajuda solidária da sociedade civil, da igreja e o patrocínio do Estado por meio dos seus diversos órgãos e entidades da Administração Pública. Naquele momento, muitos problemas se tornaram evidentes, principalmente, em razão da dificuldade de comunicação, já que a maioria dos haitianos não falam português e das diferenças culturais entre os indivíduos nacionais e estrangeiros, emblemáticos ao fenômeno de migração no mundo.

[...] cabe acrescentar ao fenômeno da migração e do refúgio característico desses tempos e espaços, a existência de um grave contraste que confere complexidade a esses deslocamentos contemporâneos: a falta ou diminuição ao extremo do poder de escolha dos migrantes, por um lado, e, por outro, o fechamento e o medo ao outro e as suas diferenças por parte de pessoas, grupos de pessoas e países, comportamento esse manifesto em sentimentos e condutas discriminatórias por parte de pessoas ou grupos de pessoas em relação aos migrantes, ou ainda, orientações políticas ou políticas públicas de separação e exclusão daquele que vem de fora, constituindo a figura do campo de refugiados, muito embora supostamente provisório, um exemplo emblemático nesse sentido (SCHUMACHER; SALUM, p.26).

Em virtude das denúncias de maus-tratos aos haitianos durante o longo e desgastante trajeto até o Brasil, fez-se necessária a judicialização para proteção destes, por meio da Ação Civil Pública instaurada pelo Ministério Público Federal, cujas principais alegações consistiam em: falta de custeio pela União das despesas de apoio humanitário, violação de direitos humanos aos haitianos (presença de coiotes nas fronteiras vizinhas, superlotação do abrigo de Brasiléia, fechamento de fronteiras e

outras) e demora na resposta de solicitação de refúgio expedidas ao CONARE. Tais denúncias representadas pelo órgão ministerial federal traduziam a grave situação de vulnerabilidade dos haitianos, à época.

As falhas do sistema migratório brasileiro tornaram-se evidentes na chegada dos haitianos, primeiramente, pela ausência de uma política migratória oficial no país, bem como, pela falta de definição jurídica quanto ao *status* dos migrantes por catástrofes ambientais. Nesse contexto é que se mostra a contradição jurídica diante da formalidade e efetividade do ordenamento internacional dos direitos humanos composto pelos diversos diplomas que dispõe sobre a proteção das pessoas migrantes no mundo.

Se por um lado, a legislação pátria reconhece juridicamente a proteção dos direitos humanos aos migrantes e refugiados internacionais, por outro lado, o próprio país não foi capaz de proteger os haitianos das violações de direitos humanos em suas fronteiras e território. Exemplo disso, foi o fechamento da fronteira entre Peru e Acre, onde a Polícia Federal brasileira impediu a entrada dos haitianos no Acre em 2012, violando diretamente o princípio do *non refoulement* (proibição do rechaço) consagrado no artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no artigo 7º e 8º da lei 9474/97 que implementou o Estatuto dos Refugiados no Brasil, nos seguintes termos:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas (ONU, 1951).

[...]

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes (BRASIL, 2017).

Tal princípio deve ser entendido de forma ampla, devendo ser aplicado tanto diante do procedimento de solicitação do reconhecimento da condição jurídica de refúgio pelo estrangeiro, como no momento de sua entrada em território nacional. A rejeição do estrangeiro no momento de entrada no território nacional, ainda que estes estejam em

regiões de fronteira ou território estrangeiro, constitui em violação do princípio do *non refoulement*. Nesse caso, a Polícia Federal do Brasil é responsável por assegurar a efetividade do “não rechaço” de estrangeiros que se encontrem em situação de refúgio. (LUZ FILHO, 2001).

Vislumbra-se que as experiências de desrespeito aos haitianos, culminaram na ausência de reconhecimento jurídico e social necessários para a realização prática do exercício da autonomia destes indivíduos como cidadãos dignos e pertencentes a uma sociedade democrática, ainda que fora de seu país. Ao invés de serem incluídos e emancipados em um novo contexto cultural, pelo contrário, depararam-se com inúmeras dificuldades de inserção na sociedade em razão da ausência de regulamentação jurídica relativa à sua condição de refugiado (refúgio ambiental), diferença do idioma, falta de documentos pessoais, falta de oportunidades de trabalho, falta de moradia e de outros direitos fundamentais ausentes.

Contrariamente ao ordenamento internacional dos direitos humanos, há uma tendência política no fechamento das fronteiras internacionais, principalmente em países que costumam receber grandes fluxos migratórios, como é o caso dos Estados Unidos da América e também da Europa, conforme já visto no capítulo anterior. Angélico e Poker afirmam que “essas políticas têm amplificado o controle das fronteiras e reduzido os direitos dos migrantes”. (ANGÉLICO; POKER, 2017, p. 66).

Muitos haitianos vieram ao Brasil na esperança de conseguirem trabalho e renda para enviar aos seus familiares no Haiti e para isso, muitos gastaram todo o recurso financeiro que possuíam durante a longa viagem até o Brasil. Conforme relatado na ACP/MPF (2012), muitos haitianos não tinham condições materiais para voltar ao país de origem e, também, não queriam ficar no Peru, pois o almejado era chegar ao Brasil e conseguir oportunidades de uma vida digna.

O município de Brasiléia, no Acre, foi o primeiro contato da maioria dos haitianos com o Brasil. Ali, era aparentemente um lugar de acolhimento, contudo, aquela pequena cidade fronteiriça era carente de condições básicas para seus próprios munícipes, o que tornava a situação dos haitianos mais grave, pois albergar os milhares de haitianos que atravessavam as fronteiras diariamente, era um grande desafio para a Prefeitura local. As palavras da Prefeita Leila Galvão durante a Audiência Pública de 2011, demonstrava a preocupação municipal:

[...] porque o município tem um orçamento para uma determinada quantidade de pessoas, o orçamento foi votado ano passado, temos um planejamento e em

janeiro surgiram duzentas pessoas a mais e isso foge da nossa estrutura financeira da nossa estrutura econômica, a unidade de saúde que atende cento e cinquenta famílias dobrou o atendimento. (ACRE, 2011, sem paginação).

[...]

E até já saíram haitianos para trabalhar em outros estados e os estado que por ventura receberam essas pessoas talvez estejam até criticando o próprio Acre, talvez. Dizendo: “- Poxa, o Acre está encaminhando ou mandando pessoas para cá, e por que não permanece lá? Por que não cria oportunidades para elas lá?” É porque aqui não tem oportunidade, aqui no Acre não há oportunidade suficiente para atender a nossa demanda e mais essa que estrangulou a nossa realidade.

A estadia dos haitianos em Brasiléia era precária, e a ideia de oportunidades de trabalho não fazia parte daquela realidade local, pois aquele município já vivia com recursos limitados para sua população, o que comprometia, principalmente a saúde pública local. Naquele contexto de insuficiente estrutura urbana, havia muitos problemas de conservação da saúde pública e individual, tais como a má qualidade da água potável e falta de armazenamento adequado para a água, instalações sanitárias precárias no hotel (albergue), superlotação dos locais de abrigo, haitianos diagnosticados com HIV, hepatites e outras doenças sexualmente transmissíveis (risco de transmissão dessas doenças), entre outros (ACRE, 2011).

A chegada de outros haitianos, somada aos que já estavam instalados no município, tornava a estadia de todos estes cada vez mais insalubre, pois a cidade não comportava a quantidade de pessoas superior aos seus munícipes. Ademais, as necessidades de saúde pública especial às mulheres haitianas grávidas e crianças não eram supridas pela falta de estrutura da saúde pública local, tanto nos municípios de Brasiléia, como em Etipaciolândia, tonando-se uma preocupação do Estado.

Outro aspecto relevante da ausência de estrutura migratória no país, foi a notória demora na expedição de documentos necessários à permanência temporária dos haitianos no território nacional, conforme conta na ACP/MPF (2012):

13) Relativamente aos pedidos de refúgio, essenciais para que os haitianos possam seguir para outras localidades no país em busca de emprego, a quantidade de atendimentos realizados pela Polícia Federal não vinha sendo satisfatória, pois são feitos, em média, somente 8 atendimentos por dia, sendo que, dada a quantidade de imigrantes que aguardam a liberação da documentação (CPF e Carteira de Trabalho – CTPS) e os que chegam diariamente ao Município, seriam necessários, pelo menos, 20 atendimentos diários;

Os jornais locais na época citados na peça inicial da ACP/MPF (2011), também foram fontes de denúncias das violações de direitos humanos vividas pelos haitianos:

“Centenas de haitianos passam necessidades na fronteira do Acre: O pároco de Brasileia, Rutemarque Crispim, está denunciando as más condições a que estão sendo submetidos uma leva de haitianos instalados nos municípios da tríplice fronteira. 'Aqui está faltando leite para as crianças recém-nascidas, material de higiene e limpeza, roupas, agasalhos e colchonetes', declarou o religioso” (Jornal A Gazeta, 13/11/2011, p. 5, fl. 184).

“Facilidade de acesso acumula cerca de 400 haitianos na fronteira: [...] Os mesmos que já estavam na cidade há cerca de dois meses esperando CPF e Carteira de Trabalho, passaram a ter que dividir os quartos e colchões com os outros que vem chegando a cada dia. No final do mês de outubro e início de novembro, no prazo de uma semana, mais de 200 chegaram a Brasileia”. (sítio eletrônico de notícias www.ac24horas.com.br, 12/11/2011, fl. 185).

“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 Página 20, Edição Especial, 29/11/2011, fl. 205).

O abrigo superlotado e a demora exagerada dos órgãos de controle migratório brasileiros para expedir e entregar os documentos aos haitianos, tornava aquele cenário ainda mais caótico, semelhante a um “campo de concentração”, embora provisório, no qual eram separados pelas diferenças marcantes da língua, raça e documentos. A ausência de política humanitária no país e a ineficiência da Administração Pública, aumentava a vulnerabilidade e exclusão dos haitianos.

A forma discriminatória como os haitianos foram recepcionados no país, foi capaz de afetar a identidade destes, diminuindo ou até mesmo anulando suas capacidades para a ação autônoma. À luz da teoria do reconhecimento, pode-se afirmar que lhes foi negado o autorrespeito, o qual é adquirido ao se ver livre e igual aos demais indivíduos no interior da sociedade, proporcionando-lhes as mesmas condições sociais e acesso às políticas públicas para o desenvolvimento de planos de vida. Segundo Anderson e Honneth (2005), as rupturas sociais nas relações de reconhecimento correspondem às violações de pretensões morais implícitas.

A importância do reconhecimento para a autonomia dos indivíduos na sociedade corresponde à própria participação destes no conhecimento e interação de seus direitos e

garantias. Significa, o viver uma vida digna ao lado do outro, usufruindo dos mesmos direitos e garantias ante os recursos que lhes estão disponíveis no Estado de Direito:

A constatação de que a autonomia pessoal requer recursos e circunstâncias que tornem o indivíduo capaz de levar a vida que considera digna ganha um primeiro impulso com a institucionalização dos direitos sociais (segunda dimensão de direitos): direitos de participação na riqueza coletiva, incluindo direito à alimentação, à moradia, à saúde, à educação ao trabalho, à segurança, ao lazer, ao salário justo, etc. (SCHUMACHER; SALUM, 2017, p. 28).

Essa interação também é importante, porque seguir uma concepção própria de vida (autonomia plena) requer condições sociais para tal. Nesse sentido, o indivíduo precisa desenvolver-se plenamente conforme as esferas do reconhecimento recíproco, desde sua infância, até a vida adulta, para que seja capaz de confiar em si mesmo como sujeito autônomo, capaz de realizações individuais e sociais. Segundo Anderson e Honneth, “não podemos percorrer esse caminho sozinho, e somos vulneráveis a cada passo da autonomia - prejudicando as injustiças - não só a interferência ou privação material, mas também às rupturas no nexo social que é necessário para a autonomia”³¹ (ANDERSON; HONNETH, 2005, p. 130).

Na realidade, o processo de migração/refúgio dos haitianos corroborou as limitações das condições objetivas de autonomia destes perante a sociedade, sendo, óbvio, por razões alheias à vontade destes. Não se pode falar em reconhecimento social recíproco dos haitianos com os demais da sociedade, pois desde que entraram no país, foram marcados pelo desrespeito. Isso demonstra uma predominante falha institucional no país, que apesar de suas normas protetoras dos direitos humanos, não reconhece, efetivamente, todos os destinatários destas normas.

3.3 ALTERNATIVAS PARA O RECONHECIMENTO JURÍDICO DOS HAITIANOS (MIGRANTES AMBIENTAIS)

O fenômeno do refúgio de haitianos no Acre, é um reflexo do aumento de refugiados no mundo. De acordo com os dados das Nações Unidas apresentados pelo

³¹ Tradução livre de: “We cannot travel this path alone, and we are vulnerable at each step of the way to autonomy-undermining injustices – not only to interference or material deprivation, but also to the disruptions in the social nexus that is necessary for autonomy” (ANDERSON; HONNETH, 2005, p. 130).

documento “tendências do Stock internacional de migrantes: revisão 2015”, os migrantes internacionais alcançaram os 244 milhões em 2015, em todo o mundo, sendo quase 20 milhões de refugiados. Em percentuais, o aumento da migração representa 3,3% da população mundial, contra 2,8%, em 2000, ou seja, um aumento de 41% desde então. (ONU, 2016).

Os primeiros anos da migração haitiana no Acre foram marcados pela falta de documentação em virtude dos critérios de restrição de visto humanitário que era expedido até o limite de 1.200 por ano. Sem documentos, os haitianos tornavam-se ainda mais excluídos e vulneráveis na sociedade, restando a espera de regularização dos órgãos de controle para reconhecimento excepcional da situação de refúgio desses migrantes.

A situação dos haitianos suscitou no Brasil a discussão sobre a condição legal destes “migrantes forçados” em virtude de catástrofe, principalmente, por não serem considerados “refugiados convencionais”. Por outro lado, a ausência de reconhecimento jurídico do Estado brasileiro por ausência de normas regulamentadoras dessa migração em massa, ensejou a discussão do tema de “refúgio ambiental” no país.

A definição terminológica defendida é de que “‘refugiados ambientais’ são *refugiados não convencionais* e são migrantes forçados, interna ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade e que se veem obrigados a deixar sua morada habitual por motivos ambientais de início rápido ou de início lento, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos” (CLARO, 2015, p. 16).

Como visto nos capítulos anteriores, a legislação internacional de proteção aos refugiados foi se desenvolvendo no decorrer dos anos, por exemplo, o art. 23 da Declaração de Viena de 1993 estendeu a proteção “humanitária às vítimas de todas as catástrofes, quer naturais, quer causadas pelo ser humano”, significando um avanço quanto ao tema dos migrantes forçados por desastres ambientais. Entretanto, o DIR não acolheu os “refugiados ambientais” no conceito de refúgio³², permanecendo com o conceito principal firmado nos termos da Convenção de 1951 e seus Protocolos. Dessa forma, o conceito clássico de refugiado continua íntegro no DIR.

Apesar das migrações forçadas por razões climáticas não estarem protegidas pelos principais diplomas do DIR, o fato é que as mudanças climáticas geram migrações. Independentemente do não reconhecimento jurídico dos “refugiados ambientais”, deve-

³² O conceito de refúgio encontra-se definido no artigo 1º e 2º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e seus relativos Protocolos. Vide capítulo anterior.

se “atentar para o fato de que as vítimas de desastres naturais encontram-se em situação de vulnerabilidade, com necessidades especiais como abrigo, o apoio material e a garantia de direitos civis” (GRUBBA; MAFRICA, 2015, p.221).

A situação de migração forçada dos haitianos em razão da catástrofe no Haiti, tornou-se um caso emblemático da necessidade de proteção jurídica destes, uma vez que mesmo estando em situação jurídica indefinida dentro do Brasil, estes estavam albergados pelas normas de DIH, devendo Brasil respeitar seus direitos, de forma igualitária e justa, a fim de resguardar a integridade física e moral dos migrantes em consonância com os artigos 88, 102, 103, 104, 105 e 106 da Opinião Consultiva n. 18/03 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2013):

88. O princípio da igualdade e não discriminação é fundamental para a salvaguarda dos direitos humanos, tanto no direito internacional quanto no direito interno. Portanto, os Estados têm a obrigação de não introduzir nas respectivas leis regulamentações discriminatórias, para eliminar regulamentos desta portaria discriminatória e combater as práticas discriminatórias.³³

102. Esta obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos, sem discriminação e em igualdade de condições, várias consequências e efeitos que são especificadas em obrigações específicas são derivadas. Em seguida, o Tribunal referem-se aos efeitos da referida obrigação.³⁴

103. Em cumprimento desta obrigação, os Estados devem abster-se de ações que são dirigidas por qualquer forma, direta ou indiretamente, para criar situações de discriminação de jure ou de facto. Isso se traduz, por exemplo, a proibição de emitir leis amplamente, para emitir civis, administrativas ou outras disposições, bem como ações de promoção e práticas dos seus funcionários, aplicação ou interpretação da lei, discriminação contra determinado grupo de pessoas por causa de sua raça, sexo, cor, ou por outros motivos.³⁵

104. Além disso, os Estados são obrigados a tomar medidas positivas para reverter ou alterar situações discriminatórias existentes em suas sociedades, em detrimento de determinado grupo de pessoas. Trata-se de dever especial de proteger o Estado deve exercer em relação aos actos e práticas de terceiros sob sua tolerância ou aquiescência, criar, manter ou promover situações

³³ Tradução livre de: “88. El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.”

³⁴ Tradução livre de: “102. De esta obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, sin discriminación alguna y en una base de igualdad, se derivan varias consecuencias y efectos que se concretan en obligaciones específicas. A continuación la Corte se referirá a los efectos derivados de la aludida obligación.”

³⁵ Tradução livre de: “103. En cumplimiento de dicha obligación, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales.”

discriminatórias.³⁶

105. Debido aos efeitos desta obrigação geral, os Estados podem estabelecer distinções objectivas e razoáveis, como eles são feitos com o devido respeito pelos direitos humanos e de acordo com o princípio da aplicação da norma para proteger melhor da pessoa humana.³⁷

106. O não cumprimento destas obrigações a responsabilidade internacional do Estado, e isso é tanto mais grave na medida em que o não cumprimento viola normas peremptórias do direito internacional dos direitos humanos. Assim, a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos se liga Unidos, independentemente de qualquer circunstância ou consideração, inclusive o status migratório das pessoas.³⁸

Em relação ao procedimento de solicitação de refúgio apresentados pelos haitianos ao CONARE, considerando o critério do “fundado temor de perseguição” e também o “conceito ampliado de refúgio”, os membros chegaram à seguinte conclusão:

Sobre a definição mais ampla de refugiado, três aspectos foram considerados relevantes para a aplicação do inciso III da Lei 9.474/1997: a incapacidade total de ação do Estado de origem; a carência de paz duradoura; e o reconhecimento da comunidade internacional sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos no território ou Estado em questão. Ademais, o solicitante deveria demonstrar que existe ameaça contra sua vida, segurança ou sua liberdade. Finalmente, outro ponto considerado foi que o conceito de refugiado da Convenção de 1951 não inclui os casos de vítimas de desastres naturais, a menos que estas também tenham fundado temor de perseguição por um dos motivos referidos pela legislação sobre refúgio. Portanto, a conclusão do CONARE é que a proteção de pessoas que não podem voltar a seu país de origem devido a catástrofes naturais deveria ser pensada no marco de outro cenário, para além da Convenção de 1951 e da Lei de refúgio brasileira (GODOY, 2011, p. 62).

Ainda que os haitianos não sejam considerados “refugiados ambientais”, o fato é que estes não são qualquer migrante. Sendo considerados refugiados ou não, os haitianos também são estrangeiros em território nacional e, portanto, devem ter seus direitos da personalidade respeitados pela própria condição de humanos que são, tendo esses direitos

³⁶ Tradução livre de: “104. Además, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.”

³⁷ Tradução livre de: “105. En razón de los efectos derivados de esta obligación general, los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor protege a la persona humana.”

³⁸ Tradução livre de: “106. El incumplimiento de estas obligaciones genera la responsabilidad internacional del Estado, y ésta es tanto más grave en la medida en que ese incumplimiento viola normas perentorias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De esta manera, la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas.”

assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tais como: o direito à “dignidade da pessoa humana” um fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III) e também à “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, por serem iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º), (BRASIL, 1988). Nesse sentido assevera a constitucionalista Cármen Lúcia Antunes Rocha (2004, p. 18-19):

No Brasil a titularidade do Direito – que é de todos – havido em sua positivação no art. 5º da Constituição da República expressa: a) que todos os homens, na fórmula da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, são sujeitos dos Direitos fundamentais; b) que não apenas aos seres humanos se estende o princípio da igualdade jurídica, mas até mesmo aos seres criados no Direito (pessoas jurídicas); que não apenas os brasileiros e estrangeiros, previstos expressamente, na redação do dispositivo, são titulares dos direitos fundamentais assegurados pelo Estado nacional, mas que todos os seres humanos titularizam tais direitos, porque o artigo tem que ser considerado em sua sistematização, e no § 2º do mesmo art. 5º se contém que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

É pois, indiscutível que o fundamento do Direito é a vida humana, e por isso “que todos os homens e, mais que eles, todas as pessoas, incluídas aquelas criadas pelo homem nos termos do direito vigente, são titulares de direitos fundamentais, segundo a sua condição, que define os estatutos fundamentais [...]” (ROCHA, 2004, p.19). A vida, qualquer vida, é cuidada pelo direito e quanto mais vida, mais direito. “Quanto mais eficaz o direito, melhor a vida. Ou mais garantida em sua dignidade tranquila e segura do outro e com o outro” (ROCHA, 2004, p.15).

A despeito da exclusão jurídica e necessidade de proteção da vida dos haitianos em território nacional, estas têm a ver com a ausência de garantias legais eficazes para o respeito e inclusão social destes. Nesse sentido, apesar do esforço internacional na criação de normas de proteção aos Direitos Humanos, ainda existe um silêncio normativo com relação aos direitos de “refugiados ambientais”, conforme afirma Claro (2011, p. 97):

O direito internacional atual carece de normativa específica para os “refugiados ambientais”, mas permite proteger essa categoria de migrantes em normas gerais encontradas sobretudo no direito internacional dos direitos humanos.

Atualmente, há três principais propostas de tratados internacionais específicos sobre o tema, sendo que muitos países, especialmente a Aliança dos Pequenos Países Insulares (AOSIS, na sigla em inglês), tem promovido debates nos *fora* internacionais a respeito do tema.

Concomitantemente, uma vez que já existe uma definição legal prevista na Convenção de 1951 sobre o que seja o “refugiado” no mundo, esta concepção limita ou impede que os migrantes forçados por catástrofes ambientais sejam considerados “refugiados ambientais”. Por outro lado, considerando que o termo “refúgio” é derivado de termo latino *refugium*³⁹, que significa “escapar, fugir, abrigar-se”, não pode tal conceito ser pertencente, somente, a um determinado grupo social ou/e para pessoas em situação perseguição política. O refúgio, não deve se limitar ao abrigo de um tratado internacional, deve ser ampliando a fim de assegurar direitos aos indivíduos que sofreram por um motivo climático, peculiar.

Como foi visto anteriormente, a utilização da nomenclatura “refugiados ambientais” para os migrantes forçados em razão de problemas climáticos é adequada para uma definição normativa destes tipos de migrantes, visto que o sentido do termo “refúgio” relaciona-se fielmente às condições reais da conduta de fuga de um desastre e/ou catástrofe ambiental em determinado local para abrigar-se em outro local (país). Essa realidade, quando não encontra amparo jurídico reforça a vulnerabilidade social e/ou ambiental⁴⁰ dos indivíduos.

De fato, ainda não há um consenso no mundo a respeito do termo “refugiados ambientais”, todavia, nos últimos anos, as Nações Unidas passaram a discutir sobre o tema (GRUBBA & MAFRICA, 2015). Ademais, a rejeição da utilização do termo “refugiado ambiental” pelas Nações Unidas e pela comunidade internacional revela um exagerado “preciosismo jurídico ligado ao Estatuto dos Refugiados ao se entender que o vocábulo “refugiado” apenas pode ser utilizado num contexto específico, o que é um reducionismo e demonstra falta de esforço político e filosófico ao debate acadêmico construtivo” (CLARO, 2011, p. 101).

Esse cenário de invisibilidade quanto ao tema de refúgio ambiental afeta diretamente aqueles que precisam de proteção, e não há ainda qualquer país que tenha assumido legislar favorável a esta concepção, o que demonstra a falta de compromisso e

³⁹ Conceito da origem do termo refúgio. Disponível em: <<http://conceito.de/refugio>>. Acesso em 10 ago. 2017.

⁴⁰ Há uma diferença entre vulnerabilidade social e vulnerabilidade ambiental: “vulnerabilidade pode então ser definida como o grau segundo o qual um sistema está suscetível a um distúrbio, assim como sua aptidão para lidar com os efeitos adversos deste; o mencionado sistema pode ser tanto ambiental quanto humano – por isso falar-se em vulnerabilidade ambiental e em vulnerabilidade social ou, simplesmente, em vulnerabilidade socioambiental. No caso da vulnerabilidade social, são mais facilmente identificáveis a pobreza e a ausência de proteção estatal em relação à sociedade, enquanto que a vulnerabilidade ambiental pode ser causada por eventos naturais ou por interferência humana (CLARO, 2011, p. 102-103).

devida atenção ao tema pelos países. Apesar dos esforços do Brasil, a adoção de políticas de acolhimento humanitária e disposições transitórias sobre o tema dos haitianos não se mostram suficientes. A própria Lei de Migração (Lei n. 13.445, 2017), que ainda se encontra no período de *vacatio legis*, trouxe a previsão de assistência humanitária e de concessão de vistos temporários por razões humanitárias, contudo, não previu a situação específica dos “refugiados ambientais”.

No tocante à necessidade de alteração do atual cenário de “desproteção” jurídica dos “migrantes ambientais”, como no caso dos haitianos, há de se alterar ou criar normas eficazes à segurança jurídica destes refugiados. Nesse sentido, Cançado Trindade e Claro, concordam com a adoção desta nomenclatura em âmbito internacional a fim de se alcançar a proteção jurídica relativa ao direito dos refugiados e discordam com o posicionamento contrário das Nações Unidas que nega⁴¹ uma proteção regional ampliada para os “refugiados ambientais” (CLARO, 2011).

Em razão da ausência de regulamentação internacional e necessidade proteção jurídica dos refugiados ambientais, alguns países como: Canadá, República das Maldivas, França e Austrália já se manifestaram preocupados e favoráveis à regulamentação. Neste contexto, a Corte Canadense apresentou o seguinte entendimento quanto aos “migrantes ambientais”:

Não obstante o não-cabimento de proteção jurídica para os “refugiados ambientais” no quadro normativo de direito dos refugiados, alguns dos seus instrumentos – assim como de outros ramos do direito – podem vir a ser aplicáveis caso haja, no futuro, uma normatização específica para a situação dos “refugiados ambientais”, como: (i) o princípio da não-discriminação, (ii) o princípio da dignidade da pessoa humana, (iii) o princípio do *non-refoulement* e (iv) o princípio da não-expulsão.

Entre os direitos mencionados no Estatuto dos Refugiados, cabem particularmente aos “refugiados ambientais”: (i) o direito à moradia, (ii) o direito de liberdade de religião, (iii) o direito de propriedade, (iv) o respeito aos direitos adquiridos, (v) o direito de acesso à justiça, (vi) o direito à assistência, entre outros. Todos são particularmente importantes na conjuntura da proteção internacional da pessoa humana e, **como norma específica ou proteção aberta do sistema global de direitos humanos, são igualmente cabíveis na proteção jurídica dos “refugiados ambientais”**. Em matéria de princípios abrangentes, aqueles aplicáveis aos “refugiados ambientais” devem ser os mesmos do direito internacional dos direitos humanos, uma vez que qualquer proteção específica, atual ou futura, será abarcada pela proteção internacional da pessoa humana. Entre os princípios de direitos humanos utilizados para os refugiados, aqueles da não-discriminação e o da dignidade da pessoa humana igualmente são cabíveis para os “refugiados ambientais”. No caso de princípios específicos do direito dos refugiados, o princípio do *non-refoulement* e o princípio da não-expulsão podem ser particularmente

⁴¹ Em 1989, as Nações Unidas (ACNUR) se posicionou contra a ampliação do refúgio para situações advindas de desastres ambientais. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3fbb5d094.html>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

importantes numa proteção específica para os “refugiados ambientais” (grifos não constam no original) (CLARO, 2011, p. 111-112).

Quanto à proposta das Ilhas Maldivas, esta se resume na criação de um protocolo específico aos “refugiados ambientais”, com vistas a uma maior abrangência do critério de “perseguição”, incluindo, portanto, as mudanças climáticas para reconhecimento do *status* de refugiado previsto no Estatuto Relativo aos Refugiados de 1951, e seu Protocolo, de 1967. Já a proposta francesa, consiste no projeto de realização de uma “Convenção sobre o Status Internacional dos Deslocados Ambientais”, a fim de proporcionar a proteção a todos os migrantes forçados influenciados pelo meio ambiente. Nesse caso, o projeto liderado pelo Professor de Direito Ambiental Michel Prieur da Universidade de Limoges, na França utiliza, o termo “deslocados ambientais” e não, “refugiados ambientais”. (CLARO, 2011).

No caso da Austrália, pesquisadores liderados pelo Professor David Hodgkinson propõem uma “Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas”. O projeto australiano, “sugere mecanismos de governança socioambiental ao mesmo tempo em que pretende promover a avaliação dos efeitos das mudanças climáticas e ações concretas em prol dos “refugiados ambientais” e do próprio meio ambiente” (CLARO, 2011, p. 116).

Claro defende a ideia de criação de um tratado internacional com a finalidade de proteção dos refugiados ambientais, parece uma ideia mais plausível, contudo, por não haver obrigatoriedade de adesão deste instrumento pelos Estados, não há como prever a efetividade da norma, pois até mesmos os refugiados no sentido clássico do termo, apesar de seus instrumentos positivados, sofrem desrespeito de seus direitos. (CLARO, 2011).

Ao nosso ver, a ideia de criação de um tratado internacional parece a mais coerente para a proteção dos “refugiados ambientais”. Caso houvesse a previsão de proteção destes migrantes por meio de um tratado internacional, o Brasil teria uma norma já posta a seguir no caso concreto de proteção dos haitianos. Isso não presume que a situação de acolhida dos haitianos no Brasil teria sido muito diferente do que foi, entretanto, as entraves burocráticas quanto às solicitações de refúgio teriam contornos diferentes, possibilitando o reconhecimento do refúgio dos haitianos que se encontravam deslocados e em busca de abrigo em território nacional por razões ambientais.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

As migrações internacionais originadas por razões climáticas têm se intensificado nos últimos anos atingindo milhares de pessoas em diversos países. Nesse sentido, faz-se necessária a discussão acerca da necessidade de nomenclatura de um tipo específico de migração, que são as “migrações forçadas” causadas por problemas ambientais. Daí o surgimento de algumas terminologias a fim de definir essa categoria de migrantes, tais como: migrantes ambientais, “refugiados ambientais”, “migrantes ambientais de emergência”, “migrantes ambientalmente forçados”, “refugiados ambientais”, etc.

Nesse contexto de indefinição da condição jurídica de pessoas atingidas por problemas ambientais no mundo, a catástrofe do Haiti em 2010 tornou-se emblemática para o Brasil, pois o país passou a receber os haitianos vítimas do desastre ambiental, a maioria ingressando por meio da fronteira tríplice (Brasil, Peru, Bolívia). Conforme os relatos dos haitianos na primeira Audiência Pública realizada na cidade de Brasília, a intenção de refugiar-se no país era motivada, principalmente, pela expectativa de melhores condições de vida, por meio do trabalho e renda.

Como visto, no presente trabalho defendemos a utilização da nomenclatura “refugiados ambientais”, uma vez que esta terminologia nos parece ser a mais adequada para a classificação de indivíduos e/ou coletividades que foram obrigados a abandonar temporária ou definitivamente suas localidades de origem, devido ao visível declínio do ambiente que prejudicou o modo de vida e subsistência dessas pessoas, tornando-as ambientalmente vulneráveis.

A ausência de regulamentação específica no ordenamento internacional a respeito dos “refugiados ambientais” e a ausência de políticas de migração no país foram preponderantes para a situação de vulnerabilidade social e jurídica dos haitianos que chegavam diariamente ao Brasil. Apesar de esforços do governo do Acre em abrigar os haitianos na cidade de Brasília, a superlotação dos albergues oferecidos aos haitianos, a falta de estrutura sanitária local e outras situações cotidianas atingiam os direitos básicos dos haitianos e corroboravam na situação de exclusão social destes.

Por outro lado, as normas consolidadas no âmbito do DIDH, DIH e DIR, atualmente, servem como base para a proteção da pessoa em deslocamento interno ou externo. Os diplomas relativos aos três referidos ramos basilares dos Direitos Humanos foram sendo desenvolvidos ao longo do tempo a fim de chamar atenção aos países para a

necessidade de proteção da pessoa humana em situações de violação dos direitos fundamentais, de guerra e por motivos de perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social e/ou opiniões políticas.

Entretanto, a situação de violação de direitos humanos e desamparo jurídico dos haitianos demonstram a realidade da ausência de efetividade das normas internacionais e necessidade de política humanitária no Brasil, à exemplo de outros países, como a França que pensam e concretizam políticas de amparo humanitário aos refugiados. Ademais, apesar da existência de órgãos de controle dos migrantes e refugiados no país, ainda não há solução para os problemas de amparo dos direitos básicos e emergenciais desses indivíduos, como moradia, alimentação e saúde.

A ausência de reconhecimento social e jurídico representada pelas diversas formas de violação de direitos humanos dos haitianos durante sua vinda ao Brasil, demonstram um problema social de desrespeito aos migrantes, que segundo a teoria *honnethiana*, são prejudiciais para o desenvolvimento pessoal e autonomia dos migrantes na sociedade. Para Honneth, as formas negativas de reconhecimento (desrespeito) como as de “ofensa” ou “rebaixamento” representam uma injustiça não só porque tolhem os sujeitos em sua liberdade de ação ou lhes inflige danos, mas sim, porque ferem a auto concepção positiva de si mesmo.

Não há como se viver sem garantias de direitos e sem autonomia para o exercício dos atos da vida privada e social, e por isso, a privação de direitos fundamentais e a exclusão social geram o sentimento de injustiça aos migrantes, pois quando os direitos lhe são denegados, isso representa não somente uma limitação da autonomia pessoal, mas também o sentimento de não possuir o mesmo *status* de um nacional, com igual valor humano e moralmente em pé de igualdade.

A carência de proteção jurídica aos haitianos, restou clara por meio das denúncias formuladas pelo CONECTAS, pela Ação Civil Pública representada pelo MPF e pelos apontamentos realizados na Audiência Pública dirigida pela Comissão de Direitos Humanos da ALEAC. Naquele momento, a sociedade brasileira, a igreja e os organismos governamentais e não-governamentais exerceram, cada um à sua maneira, ajuda humanitária aos haitianos, visto a necessidade de amparo dos seus direitos mais básicos. Essa experiência vivida na fronteira tríplice suscitou o debate da questão migratória no Brasil e, de certa forma, influenciou a nova Lei de Migração, que entrará em vigor neste ano. A nova lei, abandona o antigo fundamento do Estatuto do Estrangeiro que via o

migrante como ameaça à segurança nacional e traz a perspectiva de proteção dos direitos humanos em seus dispositivos.

Apesar dos significativos avanços normativos internos e externos, o fato de ainda não haver um instrumento de proteção específico aos “refugiados ambientais” é preocupante e encontra-se na contramão das necessidades mundiais. Em razão disso, alguns países já levantaram suas vozes em defesa dos direitos dos refugiados ambientais, e ao Brasil, resta a lição com o caso dos haitianos, que se encontravam em situação de vulnerabilidade social e jurídica perante a ausência de norma específica ao tipo de migração que os identificava.

Assim, o presente estudo não se esgota neste trabalho, aliás, está longe disso. O debate dos “refugiados ambientais” deve prosperar até se chegar a um instrumento definitivo de proteção, podendo ser por meio de um tratado internacional, que apesar de não ser obrigatório, já será um passo adiante na questão. É preciso reconhecer o “refugiado ambiental” como aquele que está em busca de abrigo, principalmente por razões de desproteção ambiental em seu *habitat* de origem e assim, oferecer-lhe a devida segurança jurídica própria de sua humanidade e frágil situação social no mundo.

REFERÊNCIAS

ACRE. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. *Audiência pública promovida pela comissão de direitos humanos e cidadania com o objetivo de discutir e propor soluções jurídicas aos haitianos que buscaram refúgio humanitário em nosso Estado, realizada em 11 de março de 2011, no município de Brasiléia*. Rio Branco, Acre. 2011.

ANDERSON, Joel; HONNETH, Axel. *Autonomy, Vulnerability, Recognition, and Justice in Autonomy and the Challenges to Liberalism, New Essays*. Cambridge University Press. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo. 2005. 383.p

ANGÉLICO, Gabriela Garcia, POKER José Geraldo A. B. *Direitos humanos, políticas públicas e o problema da inclusão de populações deslocadas*. Bauru, v. 5, n. 1, p. 57-76, jan./jun., 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Juridico-Samarah/Downloads/466-1134-1-PB.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

ACNUR. *Declaração de Nova York é “uma oportunidade única” para refugiados, afirma Chefe de Proteção do ACNUR*. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/declaracao-de-nova-york-e-uma-oportunidade-unica-para-refugiados-afirma-chefe-de-protecao-do-acnur/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. 2017. *Breve histórico do ACNUR*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____. 1951. *Convenção relativa ao Estatuto dos refugiados*. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 04 Jul. 2016.

BAKER, Peter; STEINHAEUER Jennifer. *Wall “Will Get Built”, Trump insists, as He Drops Funding Demand*. New York Times; 25 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/04/25/us/politics/mexico-wall-spending-trump.html>>. Acesso em 09 de jul. 2017

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução Humberto Laport de Mello. – 4 reimpressão. – Belo Horizonte: Fórum. 2016. 132p.

BRASIL. *Convenção de Genebra. 1949*. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Universidade de São Paulo – USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/convencao-de-genebra-para-melhoria-das-condicoes-dos-feridos-e-dos-enfermos-das-forcas-armadas-em-campanha-1949.html>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. CONECTAS. *Conectas fala da imigração haitiana na OEA*. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/5445-conectas-fala-da-imigracao-haitiana-na-oea>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

_____. CONECTAS. *Combater a rota dos coiotes, desativar o abrigo, reforçar a rota regular*. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos-site/Documento%20do%20Governo%20do%20Estado%20do%20Acre%20sobre%20'coiotes'.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Ministério Público da União, Ministério Público do Trabalho. *Memórias da reunião técnica intergovernamental sobre políticas migratórias envolvendo trabalhadores estrangeiros: haitianos, senegaleses e outras nacionalidades*. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/reuniaotecnicaestrangeiros.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal (1ª. Região). *Processo - 0000723-55.2012.4.01.3000. 1ª Vara Federal*. Juiz: Guilherme Michelazzo Bueno. Rio Branco Acre, 26. jan. 2012. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=8d3cee9170d524f0af0992510c59b42a&trf1_captcha=v39t&enviar=Pesquisar&proc=7235520124013000&secao=AC> Acesso em: 20 Mai. 2016.

_____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. *Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 20 Mai. 2016.

_____. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 97, de 12 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. Seção 10, n.10, 13 de jan. de 2012. p.59. Disponível em: <<http://portal.imprensanacional.gov.br/>>. Acesso em: 20 Mai. 2016.

_____. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013. *Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012*. Diário Oficial da União. Seção 1, n.81, 29 de abr. de 2013. p.96. Disponível em: <<http://portal.imprensanacional.gov.br/>>. Acesso em: 20 Mai. 2016.

CLARO. Carolina de Abreu Batista. *Os Refugiados do Clima na Governança Global*. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT15-280-504-20120620090638.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. Carolina de Abreu Batista. *Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global*. Centro de Desenvolvimento Sustentável. 2012. 113f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11970/1/2012_CarolinadeAbreuBatistaClaro.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. Carolina de Abreu Batista. *O Aporte Jurídico do Direito dos Refugiados e a Proteção Internacional dos “refugiados ambientais”* in: CARVALHO RAMOS, André; RODRIGES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ Editora CL-A, 2011, p. 241-269. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdcuernj/article/view/5760>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

CICV. *Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949*. Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Suíça. 2016. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. *Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949*. Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Suíça. 2017. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/publication/os-protocolos-adicionais-convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *A Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados*. 2003. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/58a49408579728bd7f7a6bf3f1f80051.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason: a Moral History of the Present*. University of California Press, p. 324, 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/264208125_Humanitarian_reason_A_moral_history_of_the_present_by_Fassin_Didier>. Acesso em: 13 mar. 2017.

FERRIS Elizabeth; RIBEIRO, Sara Ferro. *Protecting people in cities: the disturbing case of Haiti*. USA: Overseas Development Institute, 2012. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2012/3/protection-haitiferris/03_protection_haiti_ferris.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

GRUBBA, Leilane Serratine; MAFRICA, Chiara Antonia Sofia. *A Proteção Internacional aos Refugiados Ambientais a partir do Caso Kiribati*. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 207-226, Jul./Dez. 2015.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Repa. 2.ed. São Paulo: Ed. 34, 2009. 296p.

_____. *O direito da Liberdade*. Tradução Saulo Krieger. São Paulo: Martis Fontes – selo Martins, 2015. 648p.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Discussion Note: Migration and the Environment. 94th session, 1 Nov. 2007. Disponível em: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

LIMA, Emanuel Fonseca. *Refugiados, identidade ética e o direito das mudanças climáticas*. São Paulo: **Prisma** Jur, v. 9, n. 2, p. 373-397, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93418042008>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) **O Direito dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NOGUEIRA, J.L.M. *Refugiados ambientais: uma categoria das mudanças climáticas*. Cenários PUC Minas - Conjuntura Internacional. Belo Horizonte, ano 4, n. 9, p. 5-8, 2007. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC200704111232_56.pdf?PHPSESSID=a37f5e1e24334fb9aff2628d0c9ecc52>. Acesso em: 30 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2017. *Deslocados Internos*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

_____. 2004. *Resolução do Conselho de Segurança de 30 de abril de 2004 - CSNU 1529 (2004), que criou a MINUSTAH*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))>. Acesso em: 04 Jul. 2016.

_____. 1994. *Declaração de San José de 1994*. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

_____. 1951. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. 2016. *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. 2002. *Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos*. Ficha Informativa nº 13. Rev. I. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha_Informativa_13.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. 2016. *Migrantes internacionais aumentaram 41% em 15 anos, atingindo os 244 milhões*. United Nations Regional Information Centre (UNRIC). 12 de janeiro de 2016, traduzido & editado por UNRIC. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/32134-migrantes-internacionais-aumentaram-41-em-15-anos-atingindo-os-244-milhoes>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly Ferreira. *O status do imigrante haitiano no Brasil após o terremoto de 2010 sob a perspectiva do Pós-Estruturalismo*.

Revista Perspectivas do Desenvolvimento *Um enfoque multidimensional*. Brasília, n. 1. Disponível em: <<http://www.periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdo-desenvolvimento/article/viewFile/9837/7233>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

PINTAL, Alexandre Rocha. *Direito imigratório*. Curitiba: Juruá, 2011. 408p.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *Ultrapassando fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

REIS, Rossana Rocha. *Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 19, nº 55, junho/2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 13. ed. rev., aumen. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Vida Digna: direito, ética e ciência (os novos domínios científicos e seus reflexos jurídicos)*, in **O Direito à vida digna**. Belo Horizonte: Fórum. 2004.

SILVA, Henrique Albergaria. *Resposta ao Requerimento sobre Pedidos de refúgio e/ou entradas de Estrangeiros Haitianos – Ofício nº 43/2017*. Delegacia de Polícia de Imigração da Polícia Federal. Rio Branco, Acre. 2017.

SILVA, João Carlos Jarochinski; OLIVEIRA, Márcia Maria de. *Migrações, Fronteiras e direitos na Amazônia*. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 23, n. 44, p. 157-169, Jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198085852015000100157&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 Jul. 2016.

SHUMACHER, Aluísio Almeida; SALUM, Gabriel Cunha. Reconhecimento social e orientação de políticas para migrantes e refugiados. *Bauru*, v. 5, n. 1, p. 17-36, jan./jun., 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/Juridico-Samara/Downloads/464-1132-1-PB.pdf>>. Acesso em: 09 de jul. 2017.

SIMIM, Thiago Aguiar. A Justiça das Instituições sociais: uma crítica da reconstrução normativa de *O Direito da liberdade* de Axel Honneth. *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 4, p. 648-663, dez. 2015. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/20526/14113>>. Acesso em: Acesso em 09 de jul. 2017.

SPRANDEL, Marcia Anita. *Migração e Crime: a lei 6.815, de 1980*. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, ano XXIII, n. 45, p. 145-168, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-145.pdf>. >. Acesso em: 09 de jul. 2017.

TRINDADE. Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. v.1. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.