

A CONDIÇÃO JURÍDICA DE REFUGIADO DOS HAITIANOS DESLOCADOS AO BRASIL APÓS O TERREMOTO DE 2010

THE LEGAL STATUS OF REFUGEE OF HAITIANS DISPLACED TO BRAZIL AFTER THE 2010 EARTHQUAKE

Breno Kitzmann Krug¹
Felipe Kern Moreira²

RESUMO: O artigo analisa as medidas adotadas pelo Estado brasileiro para fins de reconhecimento da condição jurídica dos haitianos deslocados ao Brasil em consequência do terremoto ocorrido em Porto Príncipe, capital do Haiti, em 12 de janeiro de 2010. No caso em análise, é defendido o reconhecimento do status de refugiado aos haitianos, com base na ocorrência de graves e generalizadas violações de direitos humanos no país de origem, conforme previsão do artigo 1º, inciso III, da Lei 9.474/1997. Sob a égide interpretativa do princípio pro persona dos direitos humanos, é criticada a aplicação restritiva do instituto do refúgio pelas autoridades brasileiras, as quais deixaram de reconhecê-lo, mesmo quando cabível, concedendo em seu lugar vistos humanitários, que embargavam o fluxo de entrada dos haitianos. A pesquisa conclui que o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) agiu de maneira equivocada ao não reconhecer o status de refugiado aos haitianos, os quais adimpliam os requisitos legais para tanto. Foi aplicada medida jurídica diversa que, apesar de aparentemente arrazoada, dissonava da obrigação imposta pela Lei 9.474/1997. Sustenta-se, ainda, que a legislação brasileira pode reconhecer a condição de refugiado para vítimas de desastres ambientais, desde que estes eventos gerem graves e generalizadas violações de direitos humanos.

Palavras-chave: Brasil; direitos humanos; Haiti; refúgio; terremoto.

ABSTRACT: This article analyzes the measures adopted by the Brazilian State for the purpose of recognizing the legal status of Haitians displaced to Brazil as a consequence of the earthquake that happened in Port-au-Prince, Haiti's capital, on January 12, 2010. In the case under analysis, the recognition of the refugee status for the Haitians is sustained based on the occurrence of grave and generalized violations of human rights in the country of origin, as laid out in article 1, item III, of Law 9,974/1997. Under the interpretative aegis of the pro persona principle of human rights, the restrictive application of the refuge mechanism by the Brazilian authorities is criticized, as they failed to recognize it even when applicable, with humanitarian visas being granted in its place, which blocked the flow of entries of Haitians. The research concludes that the National Committee for Refugees (CONARE) acted erroneously by not recognizing the status of refugees for Haitians when they fulfilled the legal requirements for it. A different legal measure was applied, which, although apparently reasonable, was dissonant from the obligation imposed by Law 9,474/1997. It is also sustained that the Brazilian legislation can recognize the status of refugee for victims of environmental disasters, provided that these events generate grave and generalized violations of human rights.

Keywords: Brazil; human rights; Haiti; refuge; earthquake.

1 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Advogado. ID orcid.org/0000-0002-1842-9572.

2 Doutor e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Professor Associado no curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Professor do Programa de Mestrado em Direito e Justiça Social (PPGDJS/FURG). International Visitor Fellowship. Ocean Frontier Institute, Dalhousie University, Halifax, Canada. Scholarship Holder DAAD/CNPq (doutorado sanduíche) na Johann Wolfgang Goethe Universitaet Frankfurt am Main. ID orcid.org/0000-0002-5084-4987. Researcher ID: K-1774-2016.

1 INTRODUÇÃO

Estima-se que o terremoto ocorrido em Porto Príncipe, em 12 de janeiro de 2010, tenha provocado cerca de 316 mil mortes³, além de 300 mil feridos e 1,5 milhão de deslocados internos⁴, os quais passaram a viver em 1.354 acampamentos precários⁵. A Cruz Vermelha estima que 3 milhões de pessoas foram afetadas pelo desastre⁶, o que representava quase um terço da população de cerca de 10 milhões de habitantes.

O contexto humanitário no país já era crítico, caracterizado pela presença da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), estabelecida em 2004, sendo a situação agravada ainda mais pelo terremoto. Neste contexto de instabilidade, 54.182 haitianos vieram para o Brasil e aqui se fixaram regularmente entre o período de 2010 e 2019⁷, buscando fugir de graves e generalizadas violações de direitos humanos que se agravaram ou começaram a ocorrer após o evento ambiental. Dentre os direitos violados, abarcados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, estão o direito à vida, à liberdade, à segurança, à saúde, ao bem-estar, à alimentação e acesso à água, à educação, e ao trabalho e justa remuneração⁸.

O propósito deste trabalho é analisar as medidas adotadas pelo Estado brasileiro para fins de reconhecimento da condição jurídica dos deslocados haitianos ao Brasil após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, de modo a repensar o enquadramento jurídico dado a deslocados forçados por fenômenos diversos, inclusive ambientais, e embasar uma política de acolhimento dessas pessoas em linha com os direitos humanos e a legislação brasileira. Em particular, são analisados os processos decisórios, no âmbito do Poder Executivo Federal, em torno do não reconhecimento do *status* de refugiados dos haitianos naquele contexto, com especial atenção às reuniões do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

O artigo está organizado em duas partes, sendo que a primeira aborda os aparatos normativos nacionais e internacionais pertinentes aos refugiados, com posterior discussão da resposta da administração brasileira para a questão dos deslocamentos forçados dos haitianos, o que se dá por meio da análise de atas de reuniões de seus órgãos competentes no âmbito Executivo Federal. A segunda parte aborda a possibilidade do reconhecimento do *status* de refugiado no caso em análise, com base na ocorrência de graves e generalizadas violações de direitos humanos prevista no artigo 1º, inciso III, da Lei 9.474/1997. Sob a égide interpretativa do princípio *pro persona*, a conclusão é de que os haitianos que chegaram ao Brasil adimpliam os requisitos para receberem o *status* de refugiados.

A metodologia utilizada na produção desta pesquisa é a analítico-descritiva, por meio de um estudo de caso, com recurso a fontes primárias, tais como como Tratados, legislação pátria, atas de reuniões de órgãos federais - com especial atenção ao CONARE e CNIg - e dados oficiais, e fontes secundárias, tais como artigos científicos e dados da mídia jornalística.

3 ARCHIBOLD, R. C. Haiti: Quake's Toll Rises to 316,000. *The New York Times*, Nova Iorque, 13 jan. 2011.

4 BOLTON, M. B. *Human Security After Collapse: Global Governance in Post-Earthquake Haiti*. Londres: LSE Global Governance, London School of Economics and Political Science, 2011, p. 3.

5 RODRIGUES, V. M. A Migração de haitianos para o Brasil no contexto do terremoto de 2010. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). *"Refugiados Ambientais"*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 858.

6 CRUZ Vermelha estima que 3 milhões foram afetados por terremoto. *VEJA*, São Paulo, 13 jan. 2010.

7 CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Imigração e Refúgio no Brasil: Resumo Executivo; Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2020, p. 3.

8 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 dez. 1948.

2 O INSTITUTO DO REFÚGIO E A RESPOSTA BRASILEIRA PARA O CASO DOS HAITIANOS

Nesta primeira parte do artigo é analisado o instituto do refúgio nos âmbitos internacional e nacional, o papel do CONARE e a sua atuação no caso concreto dos refugiados haitianos pós terremoto de 2010, com a aplicação restritiva do instituto do refúgio, assim como do CNlg.

2.1 O INSTITUTO DO REFÚGIO NO ÂMBITO INTERNACIONAL E BRASILEIRO

O instituto jurídico do refúgio traça suas bases no direito internacional, em tratados de abrangência mundial e regional, entre os quais está a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e seu Protocolo Adicional, de 1967. No plano regional da África e das Américas há uma ampliação do conceito de refugiado, com uma proteção dos direitos humanos, o que se dá por meio da Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, de 1969, e da Declaração de Cartagena, de 1984.

No contexto brasileiro, em 22 de julho de 1997, foi publicada a Lei nº 9.474, que tratou de internalizar os preceitos da Convenção de 1951, seu Protocolo Adicional, de 1967, e elementos da Declaração de Cartagena no ordenamento jurídico pátrio, além de estabelecer mecanismos para a implementação do instituto no território nacional. Ressalta-se que o Brasil já havia aderido e ratificado a Convenção e seu Protocolo Adicional por meio, respectivamente, do Decreto 50.215/1961 e do Decreto 70.946/1972.

A inovação da Lei 9.474/1997 está na consolidação de um sistema nacional para o refúgio em uma única legislação, onde estão previstas as principais questões atinentes à matéria, organizando e facilitando sua aplicação. No artigo 1º está previsto o conceito de refugiado, com as situações em que haverá o reconhecimento da condição:

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.⁹

De acordo com a redação do caput do artigo 1º, as situações ali dispostas são taxativas, de forma que uma vez presente circunstância ensejadora do refúgio, este é direito do indivíduo, sendo dever do Estado brasileiro o reconhecimento do *status* requisitado. Existem dois cenários, previstos nos incisos I e III, onde o refúgio será concedido. O inciso II, conectado ao inciso I, trata especificamente dos apátridas¹⁰ que se enquadrem nas circunstâncias previstas.

9 BRASIL. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

10 Apátrida é aquele indivíduo que não é considerado cidadão por nenhum país, encontrando-se em um limbo jurídico. No âmbito das Nações Unidas, existem dois documentos que disciplinam o tema: a Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas e a Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia.

Entretanto, não se vislumbra motivo para impedir que os apátridas também sejam abarcados pelo inciso III, motivo pelo qual aparenta haver ocorrido equívoco na redação por parte do legislador, por se tratar de diminuição do aparato protetivo para esses indivíduos vulneráveis.

No inciso I consta a definição tradicional de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951. Neste caso, é necessária a aferição de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas para a concessão do *status* de refugiado. Trata-se de uma aferição individual e subjetiva, onde será analisada a situação na qual o indivíduo se encontrava e os fatores que ensejaram o fundado temor de perseguição.

Já no inciso III se materializa a influência da Declaração de Cartagena no ordenamento brasileiro, abarcando os refugiados que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, deixam o seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. A Lei não especifica o que caracteriza violações de direitos humanos “graves e generalizadas”, havendo aqui um espaço interpretativo. Contudo, como se verá adiante, essa abertura acaba por trazer insegurança na maneira como a administração afere a ocorrência de graves e generalizadas violações de direitos humanos, o que termina por abrir espaço para interpretações casuísticas e pautadas pela vontade política em receber refugiados que se enquadrariam nessa situação.

Vislumbra-se que a necessidade de fundado temor de perseguição, como assim definido na Convenção de 1951, não é requisito absoluto para a concessão do *status*, vide que sua necessidade se limita à situação descrita no inciso I. Ademais, pontua-se também que a Declaração de Cartagena não foi totalmente internalizada no ordenamento brasileiro, sendo limitada apenas às violações de direitos humanos, ignoradas as situações previstas no documento de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos e circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública¹¹.

Relativamente ao aparato normativo nacional é pertinente mencionar a Lei 13.445/2017 a qual substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), instituído durante o regime militar sob a égide da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional 1/1969. A atual Lei que disciplina a migração no Brasil está em consonância com a Constituição Federal de 1988, com o regime internacional de direitos humanos e se alinha aos princípios constitucionais da dignidade humana e da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros. Não obstante os inegáveis avanços, a Lei de Migração pouco trata dos refugiados e solicitantes de refúgio, destacando a necessidade de se observar a Lei n. 9.474/1997¹².

2.2 O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS E A RESPOSTA ÀS SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO

O órgão da administração brasileira competente para tratar da matéria de refúgio é o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, instituído pela Lei 9.474/1997. A posição do Governo Federal frente ao fluxo de haitianos que adentrava no Brasil e solicitava o *status* de refugiado foi negativa, como se depreende da análise da ata da 68ª Reunião Ordinária do CONARE, realizada em março de 2011, quando o número de solicitações começava a aumentar¹³.

11 COLÓQUIO DE CARTAGENA. *Declaração de Cartagena*. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Cartagena das Índias, 22 nov. 1984.

12 JESUS, Rodrigo Weber de; DEL VECCHIO, Victor Antonio. O reconhecimento dos direitos humanos dos migrantes na lei de migração. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 115, jan./dez. 2020, p. 538.

13 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Ata da 68ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília, 11 mar. 2011.

Os dados oficiais para as solicitações de refúgio no período, veiculados pelo governo federal em publicação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em conjunto com o Observatório das Migrações Internacionais, não retratam o real número de solicitações. Apenas na ata da 68ª Reunião Ordinária do CONARE foram apreciadas e negadas 699 solicitações de refúgio, havendo a menção a outras 199 que também foram negadas, as quais foram remetidas para o Conselho Nacional de Imigração¹⁴. No entanto, o governo federal registrou apenas 86 solicitações em 2011, todas deferidas¹⁵, o que evidencia que o número real de solicitações feitas ao CONARE por haitianos no período foi omitido nos dados oficiais.

A justificativa para o indeferimento das solicitações de refúgio dos haitianos teve por base quatro argumentos, a saber: ausência de fundados temores de perseguição individualizada, impossibilitando o enquadramento nos requisitos da Convenção de 1951, cristalizados no inciso I, do artigo 1º, da Lei de Refúgio; inexistência de agente causador específico das violações de direitos humanos no Haiti, impossibilitando o enquadramento no inciso III do mesmo dispositivo; necessidade de preservação do instituto do refúgio; e contenção do fluxo de haitianos que entrava no Brasil¹⁶.

A indisposição com o fluxo de deslocados que adentravam no território nacional é representativa da lógica então vigente do Estatuto do Estrangeiro¹⁷, pautada pela segurança nacional e soberania. Nas falas dos componentes do Comitê é revelada a preocupação com um possível incentivo ao deslocamento rumo ao Brasil, que poderia ocorrer caso houvesse o reconhecimento do *status* de refugiado aos haitianos. O reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos, especificamente, sofreu resistência por se configurar em uma análise *prima facie* do fluxo de deslocados¹⁸, o que implicaria no reconhecimento do *status* de refugiados a todos os deslocados da região onde tais violações de direitos humanos estavam ocorrendo.

A hipótese de refúgio por grave e generalizada violação de direitos humanos, advinda da Declaração de Cartagena, inverte a lógica individualista e subjetiva da Convenção de 1951, uma vez que se instrumentaliza pela aferição de um contexto objetivo de desrespeito aos direitos humanos, presente no todo ou em parte do país de origem do solicitante, sendo estendido a toda coletividade atingida¹⁹. Portanto, no contexto da administração brasileira, em que visivelmente se almejava limitar a entrada dos solicitantes de refúgio, aplicar um instituto dessa natureza não seria atrativo do ponto de vista político, o que pode ter sido causa para que essa solução não fosse explorada mais a fundo.

O componente político na postura da administração brasileira se torna ainda mais plausível se compararmos a atitude para com os deslocados haitianos e aquela concedida

14 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Ata da 68ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília, 11 mar. 2011, p. 4-5.

15 SILVA, G. J. *et al.* *Refúgio em Números*: 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública, Comitê Nacional para os Refugiados: Brasília, 2021, p. 40-42.

16 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Ata da 68ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília, 11 mar. 2011, p. 4.

17 A Lei 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, foi substituída em 2017 pela Lei nº 13.445, o que representou uma mudança na forma de tratamento do Estado brasileiro para com os migrantes no país. Foram superados os paradigmas da soberania e segurança nacional, passando a Lei a ser pautada pelo respeito aos direitos humanos e a não criminalização das migrações.

18 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Ata da 68ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília, 11 mar. 2011, p. 4.

19 HOLZHACKER, V. O Conceito de Refugiado no Direito Internacional. In: JUBILUT, L. L. *et al* (Orgs.). *“Refugiados Ambientais”*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 61-63.

ao fluxo de deslocados forçados venezuelanos, que passaram a ingressar no Brasil após o recrudescimento das condições de vida em seu país de origem. Neste sentido, no ano de 2019, foi realizado um estudo destinado a averiguar a incidência de graves e generalizadas violações de direitos humanos na Venezuela²⁰, buscando facilitar, à luz do artigo 1º, inciso III, da Lei 9.474/1997, o reconhecimento da condição de refugiado dos cidadãos daquele país, a qual restou confirmada no estudo.

Observando as circunstâncias em que o referido estudo foi realizado, vislumbra-se que havia conveniência política no recebimento daqueles deslocados, principalmente pelas tensões existentes à época entre o Brasil e a Venezuela²¹. Já no caso do terremoto de 2010, no Haiti, tal propensão não existia, não sendo realizado qualquer estudo para analisar a incidência de graves e generalizadas violações de direitos humanos, embora em ambos os casos a ocorrência dessas violações era notória. Assim, apenas no caso dos venezuelanos a administração brasileira fez uso desse aparato, o que demonstra como a aplicação do artigo 1º, inciso III, da Lei 9.474/1997 sofre limitações pela falta de disposições legais que regulamentem seus requisitos ou disciplinem a forma de sua aferição²².

2.3 A APLICAÇÃO RESTRITIVA DO INSTITUTO REFÚGIO

A interpretação das normas internacionais não raramente confere um viés restritivo à aplicação do refúgio aos casos concretos. Foi essa a postura emanada na 68ª Reunião Ordinária do CONARE, que na ocasião optou por erigir critérios restritivos e inexistentes na legislação para analisar o reconhecimento da condição de refugiado dos haitianos vitimados pelo terremoto de 2010. Essa interpretação é compartilhada por setores da academia e está presente em publicações do próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)²³, ao sustentarem que a aferição de fundado temor de perseguição é requisito central para a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado, mesmo ao se tratar de sua concepção alargada no marco da Declaração de Cartagena. Entretanto, os usos e as interpretações no plano internacional, enviesadas na lógica restritiva, não vinculam o Brasil a replicá-las internamente. Como Estado soberano, pautado nos valores constitucionais da prevalência dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana (artigo 4º, inciso II, e artigo 1º, inciso III, e da Constituição de 1988), sua vinculação ética e normativa reside em conferir a melhor tutela possível para a proteção de seres humanos em perigo.

A necessidade de fundado temor de perseguição é incontroversa, quando se trata do refúgio na forma da Convenção de 1951. Neste caso, a existência de fundado temor de perseguição não pode ser afastada, visto que está ligada diretamente às causas que a Convenção define como merecedoras de proteção internacional. De outra banda, tratando-se do refúgio na concepção das Américas, a imposição de tal requisito não prospera. Isso se

20 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Estudo de país de origem – Venezuela*. Brasília, 2019.

21 Exemplo disso é a formação do Grupo de Lima e o reconhecimento por parte do Brasil de Juan Guaidó como presidente da Venezuela, tema abordado por: ROSSI, A. Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países. *BBC News Brasil*, São Paulo, 25 fev. 2019; e por VIDIGAL, C. E.; DORATIOTO, F. *História das Relações Internacionais do Brasil*. 2ª ed. São Paulo, Saraiva Educação, 2021, p. 141.

22 HOLZHACKER, V. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/1997*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2017, p. 130-131.

23 PEREIRA, L. D. D. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 230-231.

dá pelo fato de que a terceira conclusão da Declaração de Cartagena, ao prever o conceito ampliado de refugiado, não vincula as novas causas ensejadoras à necessidade de fundado temor de perseguição²⁴. Trata-se de concepções de refúgio autônomas que se complementam, sem haver grau de hierarquia entre ambas.

Como já mencionado, a justificativa para a negativa na concessão do refúgio aos haitianos pelo CONARE, do ponto de vista estritamente jurídico, teve como pilares: (i) quanto ao enquadramento no inciso I do artigo 1º da Lei 9.474/1997, a inexistência de fundado temor de perseguição; e (ii) quanto ao enquadramento no inciso III do mesmo artigo, a inexistência de agente causador específico das violações de direitos humanos.

Partindo de uma análise conjuntural, vislumbra-se que a aplicação do inciso I resta prejudicada, visto que não foram observadas circunstâncias de perseguição no país, ao menos em grande escala. A modalidade de refúgio do inciso I é individualizada, de maneira que alguns haitianos poderiam estar enquadrados nela, sendo plausível naquela conjuntura a hipótese, por exemplo, de perseguição de indivíduos que eram inimigos do crime organizado. Entretanto, tal hipótese seria uma exceção, não representando a realidade dos haitianos que chegavam ao Brasil no período, uma vez que não foram encontrados casos dessa natureza durante as pesquisas para a elaboração deste trabalho. A violência era um dos fatores de instabilidade e repulsão demográfica no país, mas raramente se configuraria o fundado temor de perseguição. Já a aplicação do inciso III ao caso em análise é cabível, como será tratado mais adiante.

2.4 O CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO E A VIA DE PROTEÇÃO COMPLEMENTAR

Uma vez estabelecido pelo CONARE o juízo de que as solicitações de refúgio dos haitianos não se enquadravam na interpretação adotada para a Lei 9.474/1997, os casos foram remetidos ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg)²⁵. Tal procedimento tomou por base a Resolução Normativa nº 13/2007, do próprio CONARE, que estabelece, em seu artigo 2º, que os casos de solicitantes que não atendem aos requisitos de elegibilidade para o reconhecimento do refúgio, mas que podem permanecer no país por questões humanitárias, serão remetidos para apreciação no CNIg²⁶.

Em março de 2011 ocorreu a II Reunião Ordinária do CNIg, na qual foi analisada, pela primeira vez, a possibilidade de concessão de vistos humanitários do grupo de 199 haitianos que tiveram suas solicitações de refúgio negadas no âmbito do CONARE. Embasada na Resolução Recomendada nº 08/2006 e na Resolução Normativa nº 27/1998, ambas do CNIg, foi exarada decisão no sentido de regularizar o *status* migratório dos 199 casos em análise, com a concessão dos vistos humanitários, em face da situação precária em que o Haiti se encontrava. Foi reconhecido o caráter forçado do deslocamento desses haitianos, razão pela

24 Terceira conclusão da Declaração de Cartagena: “[...] 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” (grifo nosso). (COLÓQUIO DE CARTAGENA. *Declaração de Cartagena*. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Cartagena das Índias, 22 nov. 1984).

23 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Ata da 68ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília, 11 mar. 2011, p. 5.

24 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa nº 13 de 23 de março de 2007*. Brasília, 23 mar. 2007.

qual mandá-los de volta para o Haiti teria impactos humanitários desastrosos²⁵. Tal postura está de acordo com o princípio do *Non refoulement*, que rechaça a devolução do refugiado de volta ao território em que sua vida, integridade ou liberdade esteja ameaçada, previsto na Lei 9.474/1997, art. 7º, §1º, como também na atual Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017 em seu art. 49, §4º.

Do que se depreende da ata da reunião em questão, o *animus* de contenção do fluxo esteve presente nas discussões, sendo mencionados os impactos socioeconômicos na região de entrada dos deslocados, além do fato de envolver trabalhadores qualificados, que deveriam permanecer no Haiti, para reconstrução do país²⁶. Esse último ponto se trata de uma visão de cunho paternalista, que vai de encontro ao princípio da autodeterminação dos povos, positivado no artigo 4º, inciso III, da Constituição de 1988. A emigração haitiana é um processo histórico, que já ocorria muito antes do terremoto de 2010²⁷. As remessas de recursos desses emigrantes para suas famílias é parte considerável do PIB do Haiti, representando uma fatia de 22% em 2012²⁸. Portanto, justificar a necessidade da contenção do fluxo de entradas com tal argumento não leva em conta as necessidades dos haitianos, os quais tinham o acesso a meios básicos de sobrevivência e ao emprego dificultados em seu país de origem.

Outro ponto que evidencia a indisposição do Brasil com os deslocamentos que ocorriam foi o envio de uma missão composta por ministérios e órgãos da administração federal ao Peru e Equador, países de trânsito no trajeto dos haitianos ao Brasil. O objetivo da missão foi “*conscientizar os governos daqueles países quanto à dimensão e a importância dadas pelo governo brasileiro à questão dos fluxos migratórios irregulares e buscar a cooperação dos governos no enfrentamento da mesma*”²⁹. Foi sugerida a exigência de visto para coibir a entrada de haitianos nesses países, o que foi negado pelo Equador. Já o governo peruano mencionou que iria tratar da questão após as eleições que ocorriam no país.

Nesse mesmo sentido, na I Reunião Ordinária do CNlg, ocorrida em fevereiro 2011, foi manifestada preocupação quanto à questão dos haitianos, entendendo que seria razoável prestar solidariedade a estes, mas que não via razoabilidade no Brasil se tornar destino de um fluxo maior de deslocados. Também foi alertado que o reconhecimento da condição de refugiado dos haitianos teria consequências legais e financeiras para o Estado brasileiro³⁰. Nesse sentido, fica patente a indisposição do governo brasileiro em receber um grande fluxo de deslocados forçados. Da mesma forma, fica claro que os motivos que levaram à negativa das solicitações de refúgio foram além dos requisitos legais, sendo a tomada de decisão influenciada por fatores de cunho político, casuístico e econômico, implicando na falta de segurança jurídica para os estrangeiros tutelados³¹.

25 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Ata da II Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, 16 mar. 2011, p. 6.

26 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Ata da II Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, 16 mar. 2011, p. 6.

27 PINTO, S. R. Haiti: uma História de Emigração e Vulnerabilidades anteriores ao Terremoto de 2010. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). “Refugiados Ambientais”. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

28 RODRIGUES, V. M. A Migração de haitianos para o Brasil no contexto do terremoto de 2010. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). “Refugiados Ambientais”. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 872.

29 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Ata da II Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, 16 mar. 2011, p. 7.

30 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Ata da I Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, 9 fev. 2011, p. 6.

31 SILVA, J. C. L.; PADILHA, N. S. O visto humanitário para os haitianos: a ausência de uma política migratória e seus novos parâmetros na atual Lei de Migração brasileira. In: *Anais do XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*. São Luís. Florianópolis, CONPEDI, 2017, p. 20.

Não obstante, durante o ano de 2011, houve a regularização da permanência de haitianos solicitantes de refúgio no Brasil por meio do instituto do visto humanitário, com base nos atos administrativos do CNIg. Porém, em 12 de janeiro de 2012, dois anos após a data do desastre, houve uma mudança na política de concessão de vistos, com a publicação da Resolução Normativa nº 97/2012 do CNIg³², que estabeleceu barreiras burocráticas e financeiras à entrada dos haitianos no Brasil.

A emissão dos vistos ocorria unicamente na embaixada brasileira em Porto Príncipe, sendo limitados a apenas 1.200 por ano, em média de 100 por mês, o que estava aquém da demanda dos haitianos que se viam obrigados a deixar o país. Dentre os requisitos para solicitar o visto, era necessário ter passaporte regularizado, atestado de residência e bons antecedentes, além de desembolsar a quantia de 200 dólares para a emissão do visto humanitário³³. Houve denúncias de preferência na emissão de vistos para haitianos ricos ou solicitantes de vistos estudantis, além de supostas irregularidades no processo³⁴.

No ato em que anunciou essas novas medidas, o governo também comunicou que os haitianos que solicitassem o refúgio não teriam suas situações regularizadas, sendo seus pedidos sumariamente indeferidos. Houve o endurecimento no controle de fronteiras, com o impedimento de novas entradas sem o visto emitido pela Embaixada de Porto Príncipe, deixando haitianos, que já estavam em trânsito na data da publicação, retidos em países de fronteira com o Brasil, em situação de vulnerabilidade³⁵.

Conforme consta na Resolução Normativa nº 97/2012, passou-se a aplicar o visto permanente previsto no artigo 16 da Lei nº 6.815/1980, com prazo de cinco anos, sendo sua renovação atrelada à comprovação de atividade laboral³⁶. A necessidade de tal comprovação é mais um entrave para a proteção efetiva dos haitianos, já que não existe requisito dessa natureza para a manutenção do *status* de refugiado.

Após críticas da sociedade civil³⁷, o limite de vistos anuais e a competência única da Embaixada de Porto Príncipe para tal concessão foram suspensos em abril de 2013, com a edição da Resolução Normativa nº 102/2013 do CNIg³⁸. A partir de então, embaixadas em países de trânsito podiam emitir o visto, facilitando a situação dos haitianos que já haviam deixado seu país. Apesar da acertada decisão, esses dois requisitos perduraram por cerca de um ano e quatro meses, em um período em que a situação no Haiti ainda era muito grave e as necessidades humanitárias dessas pessoas estavam em seu auge.

Os requisitos estabelecidos pelo Brasil instrumentalizaram a contenção do fluxo de haitianos que tentavam entrar no território nacional, uma vez que a grande maioria da população do Haiti não possuía documentos de viagem e muito menos condições de arcar

32 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012*. Brasília, 12 jan. 2012.

33 SILVA, J. C. L.; PADILHA, N. S. O visto humanitário para os haitianos: a ausência de uma política migratória e seus novos parâmetros na atual Lei de Migração brasileira. In: *Anais do XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*. São Luís. Florianópolis, CONPEDI, 2017, p. 14.

34 FAGEN, P.W. *Receiving Haitian migrants in the context of the 2010 earthquake: Discussion Paper*. Georgetown: The Nansen Initiative, 2013, p. 16.

35 SILVA, J. C. L.; PADILHA, N. S. O visto humanitário para os haitianos: a ausência de uma política migratória e seus novos parâmetros na atual Lei de Migração brasileira. In: *Anais do XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*. São Luís. Florianópolis, CONPEDI, 2017, p. 12-13.

36 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012*. Brasília, 12 jan. 2012.

37 SILVA, J. C. L.; PADILHA, N. S. O visto humanitário para os haitianos: a ausência de uma política migratória e seus novos parâmetros na atual Lei de Migração brasileira. In: *Anais do XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*. São Luís. Florianópolis, CONPEDI, 2017, p. 14.

38 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Resolução Normativa nº 102 de 23 de abril de 2013*. Brasília, 23 abr. 2013.

39 SILVA, J. C. L.; PADILHA, N. S. O visto humanitário para os haitianos: a ausência de uma política migratória e seus novos parâmetros na atual Lei de Migração brasileira. In: *Anais do XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*. São Luís. Florianópolis, CONPEDI, 2017, p. 13-14.

com o valor do visto³⁹. Com o colapso da administração do Haiti após o terremoto, a emissão de passaportes certamente ficou prejudicada, representando um empecilho importante para a obtenção do visto. Ademais, salienta-se que 80% da população haitiana vive abaixo da linha da pobreza, enquanto 54% vivem na extrema pobreza⁴⁰, condições econômicas que tornavam a obtenção do visto impossível para a grande maioria da população. Como consequência, apenas os haitianos mais ricos e instruídos possuíam condições de vir ao Brasil, enquanto os outros teriam de permanecer em uma conjuntura de violações de direitos humanos em razão dos óbices impostos pela administração brasileira, o que dissona totalmente com uma política que visa ser humanitária.

Aparentemente, a política adotada pelo Brasil foi no sentido de manter a tendência de receber apenas mão de obra qualificada – a qual teria condições de adimplir os requisitos do visto –, impondo barreiras aos haitianos indesejáveis, mesmo que isso vá de encontro com o defendido no âmbito do CNIg, no sentido da importância desses trabalhadores qualificados para a reconstrução do Haiti⁴¹. Tal postura limitadora não seria possível caso a conjuntura no Haiti fosse reconhecida nos moldes do inciso III, do artigo 1º, da Lei de Refúgio, uma vez que reconhecida a circunstância de grave e generalizada violação de direitos humanos, o *status* deve ser concedido a todos aqueles que vivem na região abarcada e que o solicitarem. Dessa maneira, o Brasil optou por tratar os haitianos como migrantes forçados, e não refugiados.

Não se ignoram aqui os desafios que tal medida poderia trazer ao Brasil, tendo de absorver um fluxo considerável de haitianos no mercado de trabalho nacional. Por outro lado, a situação econômica do Brasil à época era favorável, com a maioria dos haitianos conseguindo emprego facilmente após sua chegada ao Brasil⁴². Dessa maneira, uma política governamental organizada, onde se procedesse com o reassentamento dos haitianos em todas as regiões do Brasil, seria capaz de absorvê-los sem grandes impactos negativos para os trabalhadores brasileiros, objeto de preocupação no âmbito do CNIg.⁴³

Apesar dos custos que tal operação envolveria, essa sim seria uma política humanitária, voltada para os direitos humanos da população do Haiti e em consonância com os compromissos que o Estado brasileiro se obrigou de forma soberana e voluntária, tanto na legislação interna quanto em âmbito internacional. Seria, de fato, uma política diferente daquela que foi adotada, através da qual foram erguidas barreiras que dificultavam a entrada dos haitianos mais vulneráveis e necessitados ao território nacional.

3 DA VIABILIDADE DA APLICAÇÃO DO REFÚGIO NO CASO DOS HAITIANOS

Nesta segunda parte do artigo é analisada a pertinência jurídica dos fundamentos utilizados para o não reconhecimento pelo CONARE da condição de refugiado dos haitianos, bem como a interpretação da norma sob o ponto de vista do princípio *pro persona*. Na sequência, é analisado o adimplemento dos requisitos para o reconhecimento da condição de refugiado dos haitianos com base no artigo 1º, inciso III, da Lei 9.474/1997.

40 RODRIGUES, V. M. A Migração de haitianos para o Brasil no contexto do terremoto de 2010. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). “Refugiados Ambientais”. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 867.

41 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Ata da II Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, 16 mar. 2011, p. 6.

42 FAGEN, P.W. *Receiving Hatian migrants in the context of the 2010 earthquake: Discussion Paper*. Georgetown: The Nansen Initiative, 2013, p. 17.

43 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Ata da I Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, 8 fev. 2012, p. 2.

3.1 A INTERPRETAÇÃO DO CONARE E OS REFUGIADOS AMBIENTAIS

A interpretação dada ao inciso III no âmbito da 68ª Reunião Ordinária do CONARE não tem amparo jurídico, uma vez que a legislação de refúgio não esclarece o que configura graves e generalizadas violações de direitos humanos, assim como não sustenta que tais violações devem ser realizadas por um agente causador específico, ou mesmo que o refúgio ali previsto necessita de fundado temor de perseguição para ser pleiteado.

O CONARE afastou o reconhecimento do refúgio baseado no inciso III, do artigo 1º, da Lei 9.474/1997, principalmente por conta da ausência de “agente causador específico.”⁴⁴ Essa perspectiva em relação ao dispositivo legal implica em uma interpretação restritiva da Lei de Refúgio em face à Convenção de 1951, como se essa última detivesse caráter constitutivo absoluto do instituto do refúgio, sem levar em conta as evoluções históricas observadas e a melhor salvaguarda dos direitos humanos.

No caso específico dos haitianos, essa interpretação restritiva também advém de uma resistência das instituições em admitir a possibilidade do reconhecimento da condição de refugiado em situações causadas por fatores ambientais, uma vez que não existe, na legislação brasileira, previsão específica para abarcar os *refugiados ambientais*, como são denominados esses deslocados⁴⁵. Aqueles que resistem ao seu reconhecimento aduzem que o refúgio só poderia ser pleiteado por ações diretas de agentes determinados, o que, geralmente, não é possível caracterizar em questões ambientais. Com base nessa ótica, frequentemente se dá o tratamento de migrante forçado para as vítimas, levando em conta a perspectiva global do sistema de refugiados. Ocorre que no Brasil, onde se recepcionou o avanço regional de ampliação do conceito de refugiado, visando abarcar violações de direitos humanos, tratar os haitianos como migrantes, em razão apenas da inexistência de norma específica para os refugiados ambientais, se configura como ato ilegal da administração, já que os fatores ambientais também podem ensejar violações de direitos humanos.

Neste sentido, a própria Declaração de Cartagena, de onde se extrai a influência para o artigo 1º, inciso III, da Lei 9.474, não aponta que deva haver um agente causador específico das violações de direitos humanos no território em questão. Tampouco que seja necessário fundado temor de perseguição, como já pontuado. Também não há menção que a aplicação do conceito ampliado de refugiado deva ser subsidiária ao conceito de refúgio, assim estabelecido na Convenção de 1951. A própria natureza da situação ensejadora do refúgio nos moldes do inciso III afasta a necessidade de agente determinado. Trata-se de uma aferição do contexto objetivo do país, que sofre interferência de diversos fatores que vão além das ações de indivíduos ou instituições específicas.

Portanto, frente ao ordenamento jurídico brasileiro, não se vislumbra óbice para a admissão dessa nova categoria de refugiados ambientais, desde que a situação objetiva no país de origem dos solicitantes seja de graves e generalizadas violações de direitos humanos. Dito isso, salienta-se que poucos serão os casos em que um evento ambiental chegará ao ponto de ensejar graves e generalizadas violações de direitos humanos. É necessário que haja um evento de proporções catastróficas, que se some a condições

44 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Ata da 68ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília, 11 mar. 2011, p. 4.

45 CLARO, C. A. B. A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional. 2015. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 5.

sociais já precárias, gerando consequências humanitárias para a totalidade do território do país, impossibilitando o exercício dos direitos básicos à vida, segurança e liberdade, forçando as pessoas a se deslocarem. Foi exatamente o que ocorreu no Haiti após o terremoto de 2010, onde já existia um cenário conturbado, sendo o sismo o gatilho para uma nova onda de deslocamentos para o exterior.

A terceira conclusão da Declaração de Cartagena busca evitar interpretações restritivas do instituto do refúgio, quando menciona “a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região”⁴⁶, devendo esta abarcar a tradicional concepção de 1951, bem como outras que são eleitas como merecedoras de proteção no âmbito da Organização dos Estados Americanos, sem que estas estejam atreladas à primeira. A separação entre as duas concepções, que devem existir lado a lado no ordenamento jurídico, é manifesta, tanto que a primeira, de 1951, lida com situações individuais subjetivas, enquanto a segunda, de Cartagena, se atém a contextos coletivos e objetivos em dado território⁴⁷, não devendo essa última ser aplicada em caráter subsidiário à primeira.

O vocábulo “refúgio” não é exclusivo da Convenção de 1951⁴⁸, podendo ser os conceitos linguístico e jurídico tratados em outros contextos. Não se deve interpretar e reconhecer o refúgio apenas se a situação em questão estiver de acordo com sua concepção original, inaugurada em 1951, visto que se trata de um conceito em evolução, principalmente no âmbito regional.

O fim do instituto do refúgio é, conforme o espírito humanista inaugurado na Declaração de Cartagena, proteger a humanidade, não só em zonas de conflito ou de perseguições de Estados não democráticos, mas também em situações em que a vida, segurança ou liberdade sejam atacadas em situações que excedam a definição original da Convenção de 1951. Atualmente, novas situações estão demandando proteção internacional, como os impactos das mudanças climáticas ou desastres naturais, além de conjunturas político-econômicas-sociais diversas que ensejem violações de direitos humanos. Assim, os países que se comprometem com a mitigação desses fenômenos, e a melhor assistência às suas vítimas, devem também se comprometer com uma abordagem humanística ao refúgio, sem amarras casuísticas e pautadas pela conveniência política. Para além disso, ao se tratar da proteção de vidas humanas, deve ser superado o viés pragmático da administração, substituindo-o pelo espírito de proteção das vidas humanas em risco.

Neste sentido, afastar a aplicação do instituto jurídico mais benéfico ao titular do direito, com o fim de preservar dito instituto, como defendido na 68ª Reunião Ordinária do CONARE⁴⁹, se configura na realidade em seu próprio vilipêndio. A Lei não é um fim em si mesmo, de forma que o prisma da dignidade da pessoa humana e o princípio *pro persona* devem estar no eixo central no momento da interpretação do caso concreto. Logo, a decisão que declarasse o *status* de refugiados aos haitianos teria caráter vanguardista, pois estaria admitindo o direito ao refúgio para uma categoria de vítimas de violações de direitos humanos que até então

46 COLÓQUIO DE CARTAGENA. *Declaração de Cartagena*. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Cartagena das Índias, 22 nov. 1984.

47 HOLZHACKER, V. O Conceito de Refugiado no Direito Internacional. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). *“Refugiados Ambientais”*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 61.

48 CLARO, C. A. B. O Conceito de “Refugiado Ambiental”. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). *“Refugiados Ambientais”*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 94.

49 BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Ata da 68ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília, 11 mar. 2011, p. 4.

não vinha sendo recepcionada pelo Direito Internacional dos Refugiados, formando um precedente importante para toda a comunidade internacional.

3.2 O PRISMA DOS DIREITOS HUMANOS E O PRINCÍPIO PRO PERSONA.

Para analisar o caso dos haitianos deslocados pelo terremoto de 2010 é necessário adotar um enfoque interpretativo, pautado pela primazia dos direitos humanos das vítimas afetadas. A Convenção de 1951 não limita o instituto do refúgio apenas a sua definição e requisitos, admitindo que outras normas tratem da questão e confirmem direitos mais benéficos aos refugiados⁵⁰. Ainda, conforme disposto no artigo 48, da Lei 9.474/1997, a sua interpretação deve ser regida pelo prisma dos direitos humanos⁵¹.

No mesmo sentido é o preâmbulo da Convenção de 1951, ao reconhecer a importância dos direitos humanos para o Direito Internacional dos Refugiados⁵²: A Constituição da República Federativa do Brasil também é importante para a compreensão da matéria, já que dela se extrai toda a base do ordenamento jurídico pátrio. O seu artigo 1º, inciso III, define que o Estado brasileiro tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, enquanto em seu artigo 4º estão dispostos os princípios que regem as suas relações internacionais⁵³. Desta forma, os princípios e as normas que advêm da Constituição, Tratados internacionais e da legislação pátria, devem compor a base de toda e qualquer política nacional que trate da salvaguarda dos direitos de estrangeiros que escapam de situações de risco, inclusive em casos de desastres naturais de elevada magnitude. O refúgio é um instrumento de proteção da vida, integridade e dignidade humana, devendo ser concedido quando o Estado de origem do solicitante não faz mais sua salvaguarda, seja porque não detém da capacidade para tal, ou por que o solicitante não quer mais se valer dessa proteção devido ao fundado temor de perseguição.

Partindo desse imperativo, se vislumbra a desconexão com a gravidade das repercussões da decisão de não ser aplicado o instituto do refúgio no caso dos haitianos afetados pelo terremoto de 2010, aplicando em seu lugar o visto humanitário. A negativa significou obstar a proteção que era suplicada, deixando-os efetivamente à mercê das violações de direitos humanos que ocorriam no país, até que conseguissem cumprir com os requisitos para a obtenção do visto humanitário. Os motivos para tanto foram banais, se comparados com a necessidade urgente de proteção da vida humana, compreendendo tão somente a suposta proteção da integridade da Lei, a limitação de entradas a um fluxo mais conveniente e a predileção por postos de trabalho para brasileiros.

50 “Art. 5º - Nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951*. Genebra, 28 jul. 1951).

51 “Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido” (grifos nossos). (BRASIL. *Lei 9.474*, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências).

52 “Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, [...] Considerando que a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, [...] Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados” (grifos nossos). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951*. Genebra, 28 jul. 1951).

53 “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; [...] IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político”. (BRASIL. *Constituição (1988)*. Brasília, 5 out. 1988).

O tratamento jurídico dispensado pelo Brasil obstou as chances de fuga das violações de direitos humanos para a maioria da população haitiana. É bem verdade, no entanto, que ao menos 54.182 haitianos se beneficiaram do visto humanitário, se fixando como imigrantes de longo termo no Brasil entre os anos de 2010 e 2019⁵⁴, o que representa um número expressivo. A controvérsia reside nas barreiras que foram impostas para a contenção do fluxo, sujeitando seres humanos a permanecerem em situação de violações de direitos humanos manifestas e reconhecidas pelo governo brasileiro. Trata-se de posturas antagônicas, dado que é admitido que esses indivíduos sofriam violações de direitos humanos e necessitavam de proteção, mas postergou-se a sua efetividade por receio das consequências jurídicas e financeiras, que o reconhecimento da condição de refugiados desses haitianos poderia trazer ao Estado brasileiro. O visto humanitário, apesar de demonstrar que o Brasil não se omitiu quanto à questão, serviu de instrumento para o cerceamento de direitos, já que seus requisitos obstaram a entrada de haitianos que escapavam da situação caótica que o seu país de origem se encontrava.

A política de proteção complementar, como é chamada a política de concessão de vistos humanitários às pessoas que não são consideradas refugiadas, perante a Convenção de 1951⁵⁵, acaba tendo como consequência indireta a revitimização da população haitiana que não consegue acessá-la. A concessão dos vistos se dava conforme a conveniência política estabelecida, baseada na ideia de contenção do fluxo de entradas, como se depreende dos posicionamentos dos membros do CONARE e do CNIg nas atas de reuniões analisadas, além das medidas estabelecidas nos primeiros anos após o desastre.

Já o *status* de refugiado é um direito preexistente e já constituído em decorrência da Lei, devendo apenas ser reconhecido pelo órgão competente, por meio de uma decisão de caráter declaratório. Não há de se falar em refúgio como ato discricionário da administração, tampouco que a decisão que o defere tenha caráter constitutivo. O Estado brasileiro, enquanto ente soberano, obrigou a si mesmo a reconhecer essa condição, sempre que adimplidos os requisitos no caso concreto. Solicitar e ser reconhecido como refugiado é um direito subjetivo, sendo inclusive norma de direito fundamental recepcionada por força da abertura constitucional prevista no artigo 5º, §2º, da Constituição de 1988⁵⁶. Portanto, a negativa do *status* de refugiado a um indivíduo, quando tal tutela era válida, implica em infração de obrigação imposta por lei ao Estado, bem como o cerceamento de um direito subjetivo da vítima.

Apesar de tanto o visto humanitário quanto o refúgio servirem de aparato de acolhida e proteção, esse último oferece a melhor tutela possível para as vítimas, não sendo refém da conveniência e fatores políticos variáveis. A necessidade da aplicação do melhor direito ao indivíduo titular de direitos humanos advém do princípio *pro persona* do Direito Internacional dos direitos humanos, também denominado princípio *pro homine*, *pro vítima*, ou da norma mais favorável, tendo natureza de princípio geral⁵⁷. O refúgio, aqui entendido como instituto

54 CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Imigração e Refúgio no Brasil: Resumo Executivo; Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2020, p. 3.

55 GODOY, G. G. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 49.

56 GODOY, G. G. O que Significa Reconhecimento da Condição de Refugiado? In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/1997*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2017, p. 82.

57 NETTO, C. C. B. *Princípio pro persona: conceito, aplicação e análise de casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 38-42.

jurídico capaz de instrumentalizar a proteção dos direitos humanos, é o melhor remédio para a situação que se encontravam os haitianos pós-terremoto de 2010.

A base normativa desse princípio advém do artigo 29.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁵⁸. Tal disposição tem função basilar no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sendo o princípio *pro persona* reiteradamente aplicado na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁵⁹. O renomado jurista brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade, ex-juiz da mencionada Corte e da Corte Internacional de Justiça, pontua o princípio *pro vítima* como parte integrante do processo de “realização do ideal de justiça internacional”, bem como a sua proeminência na jurisprudência dos tribunais internacionais de direitos humanos⁶⁰.

Do ponto de vista teórico, o princípio *pro persona* em matéria de direitos humanos é um critério hermenêutico, que se manifesta na preferência de fontes e na preferência interpretativa. A primeira indica que, havendo duas ou mais normas aplicáveis ao caso, sempre deverá ser aplicada a fonte normativa mais favorável ao titular do direito. Já a segunda define que, havendo espaço para a interpretação de uma norma, deverá ser aplicada aquela que mais protege ou menos restringe os direitos da pessoa⁶¹.

A não aplicação da concessão do *status* de refugiado aos haitianos, caso de manifesta ocorrência de violações de direitos humanos, contrariou a disposição expressa da Lei 9.474/1997. A negativa se embasou em uma interpretação restritiva do direito do titular de direitos humanos, o que é vedado à luz do princípio *pro persona*. Portanto, uma vez mercedores do amparo do Estado brasileiro, o *status* de refugiado dos haitianos deveria ser reconhecido, já que se trata da tutela mais favorável disponível ao titular de direitos humanos.

3.3. O ADIMPLEMENTO DOS REQUISITOS PARA O RECONHECIMENTO DO REFÚGIO EM CASO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Em que pese sequer tenha sido mencionado na ata da 68ª Reunião Ordinária do CONARE, o próprio órgão lançou, em 2010, em conjunto com o Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e o Ministério da Justiça, uma publicação tratando do refúgio no Brasil, trazendo decisões comentadas e procedimentos de reconhecimento de refugiados no país. Conforme tal documento, a caracterização de grave e generalizada violação de direitos humanos, prevista no inciso III, do artigo 1º, da Lei 9.474, depende que a situação no país em questão cumpra com três requisitos básicos, quais sejam:

- 1) a total incapacidade de ação ou mesmo inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito [...].
- 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável.
- 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.⁶²

58 “Artigo 29. Normas de interpretação. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: [...] b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. San José, 22 nov. 1969).

59 NETTO, C. C. B. *Princípio pro persona: conceito, aplicação e análise de casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 76.

60 TRINDADE, A. A. C. *Os Tribunais Internacionais Contemporâneos*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 71-74.

61 NETTO, C. C. B. *Princípio pro persona: conceito, aplicação e análise de casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 22-25.

As exigências em questão foram elaboradas no âmbito do CONARE, sem que subsista embasamento legal para tanto. Inexiste legislação, ou mesmo ato da administração, que dê oficialidade a esses requisitos, o que demonstra um déficit de segurança nas decisões do órgão. Ademais, a falta de fundamentação das decisões do CONARE, quando da apreciação dos procedimentos administrativos que declaram a condição jurídica de refugiado⁶², é também uma questão importante que deve ser sanada, já que a sua ausência torna precária a garantia do contraditório das decisões exaradas e a segurança jurídica dos solicitantes.

Não obstante, mesmo diante da validade questionável desses requisitos, a situação fática no Haiti os adimplia. No que toca à incapacidade de ação ou inexistência do Estado, estas se materializaram no momento do desastre. O terremoto destruiu grande parte da infraestrutura estatal, além de ceifar a vida de muitos servidores públicos⁶³. Serviços básicos foram paralisados, sendo o seu provimento assumido por ONGs e entidades internacionais. O Estado, já frágil, se esfacelou, resultando totalmente incapaz de prover seus cidadãos após o sismo.

Conforme apontado no *World Risk Report*, de 2011, a falta de cooperação entre Estado e ONGs era um problema no Haiti⁶⁴, uma vez que essas organizações estavam tomando o lugar do Estado no processo de planejamento e implementação de políticas públicas. No vácuo deixado pela implosão do aparato do Estado surgiu um sistema de governança global no Haiti, manejado por uma mistura de atores públicos e privados internacionais. Existiam entre 3 mil e 10 mil ONGs realizando papéis tradicionalmente atribuídos ao Estado, o que levou à erosão e privatização de bens, autoridade e serviços anteriormente atribuídos a este⁶⁵. A presença de atores estatais estrangeiros e o mandato da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) no país – a qual era comandada pelo Brasil – também fizeram parte desse processo, na medida em que o poder de decisão e implementação de políticas públicas saiu do controle dos entes políticos da República do Haiti, passando para as mãos de agentes estrangeiros, quadro que se agravou com o sismo.

A República do Haiti já vinha sendo considerada um Estado falido mesmo antes do terremoto. Organizado pelo *Fund for Peace*, o índice *Failed States Index* já colocava o Haiti como o 11º Estado mais frágil do mundo antes do terremoto, atingindo a 5ª posição na edição de 2011 da publicação, após o evento ambiental⁶⁶. A incapacidade do Estado em responder ao sismo foi citada um dos motivos para a condição de falência do país caribenho, o que leva a conclusão que restou adimplido o requisito da incapacidade de ação ou inexistência do Estado.

No que tange o requisito da falta de paz estável e durável no país, observa-se que a instabilidade e insegurança no Haiti eram e continuam a ser fatores presentes na conjuntura local. Além do crime organizado e do autoritarismo por parte do Estado⁶⁷, o assassinato do presidente haitiano Jovenel Moïse⁶⁸, em 2021, e as ondas migratórias de haitianos que

62 HOLZHACKER, V. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/1997*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2017, p. 128.

63 BOLTON, M. B. *Human Security After Collapse: Global Governance in Post-Earthquake Haiti*. Londres: LSE Global Governance, London School of Economics and Political Science, 2011, p. 3.

64 MUCKE, P.; RADTKE, K. *World Risk Report 2011*. Berlim: Bündnis Entwicklung Hilft (Alliance Development Works), 2011, p. 46.

65 BOLTON, M. B. *Human Security After Collapse: Global Governance in Post-Earthquake Haiti*. Londres: LSE Global Governance, London School of Economics and Political Science, 2011, p. 16-18.

66 MESSNER, J. J. *Failed States Index 2011*. Washington: The Fund for Peace, 2011, p. 13.

67 JACOBO, G. Haiti entra em nova espiral de caos e violência política. *El País*, Cidade do México, 8 fev. 2021.

68 PRESIDENTE do Haiti é assassinado a tiros em casa. *G1*, 7 jul. 2021.

chegavam à fronteira do México e Estados Unidos⁶⁹, no mesmo ano, demonstram que o Haiti, mais de uma década após o terremoto, está longe de ter alcançado a paz estável e durável.

Já o reconhecimento da comunidade internacional da ocorrência de violações de direitos humanos pode ter suas raízes traçadas no estabelecimento da MINUSTAH, em 2004, por meio das Resoluções 1529 e 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas⁷⁰. Com o terremoto, houve um esforço conjunto de grande parte da comunidade internacional para auxiliar os haitianos que se encontravam em estado de necessidade. Para tanto, houve o reconhecimento das violações de direitos humanos e a ação de diversas organizações, tais como a União Europeia⁷¹, a Organização dos Estados Americanos⁷² e as Nações Unidas⁷³. Logo, a ocorrência de violações de direitos humanos foi reconhecida pela comunidade internacional, adimplindo o requisito em questão. Tais violações eram suficientemente graves e generalizadas, em face da situação caótica que assolava tanto a capital quanto o interior do país, oferecendo risco à vida e integridade da coletividade dos haitianos, independentemente de classe social.

Em nenhum momento foi sustentado, no âmbito do CONARE, que as violações de direitos humanos no Haiti não seriam suficientemente graves ou generalizadas. Aqui reside o único espaço interpretativo aberto pelo legislador no que tange à concessão do refúgio nos moldes do inciso III, o que não restou explorado na ocasião. Foram postos apenas requisitos infundados, como a necessidade de causador específico das violações – o que não encontra qualquer amparo na Lei 9.474/1997 e nem na literatura do CONARE – ou a necessidade de perseguição, o que é requisito válido apenas para a situação do inciso I. Critérios políticos também foram utilizados pela administração, principalmente no âmbito do CNlg, o que, por óbvio, não é razão para o afastamento de tutela que visa proteger os direitos humanos de vítimas de violações.

A negativa do reconhecimento do *status* de refugiado, embasado no artigo 1º, inciso III, da Lei 9.474/1997, para os haitianos que chegaram ao Brasil após o terremoto de 2010 foi infundada, tendo o Executivo Federal aplicado tutela jurídica diversa que, apesar de prover auxílio aos deslocados haitianos que conseguiam chegar ao Brasil, apresentou óbices a novas entradas e permanências. O mais adequado teria sido o reconhecimento do *status* jurídico de refugiado, mais benéfico e que teria garantido melhor tratamento às vítimas das violações de direitos humanos no país caribenho.

CONCLUSÃO

O fluxo de haitianos que chegou ao Brasil após o terremoto de 2010 não foi mero deslocamento migratório. Existem evidências de que havia manifestas violações de direitos humanos no Haiti, que foram agravadas pelo mencionado evento catastrófico, as quais, na melhor interpretação para a salvaguarda dos direitos dos haitianos, deveriam ter sido levados em conta quando da análise da possibilidade do reconhecimento do refúgio com base no inciso III, do artigo 1º, da Lei 9.474/1997.

69 LAMBERTUCCI, C. “É preciso aguentar para sobreviver”: o drama dos haitianos na fronteira dos Estados Unidos. *El País*, Del Rio, 21 set. 2021.

70 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 1529 do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. S/RES/1529, 2004a. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. S/RES/1542, 2004.

71 CASERT, R. EU nations pledge \$575 million for Haiti aid. *Associated Press*, Nova Iorque, 18 jan. 2010.

72 OAS member nations donate 170 million dollars to Haiti. *Xinhua*, Beijing, 17 jan. 2010.

73 U.N. chief calls on world to help crisis-hit Haiti. *CNN*, Atlanta, 13 jan. 2010.

Não foi identificado, no âmbito dos procedimentos desta pesquisa, nenhum estudo oficial, nos moldes do Estudo de País de Origem realizado no caso dos venezuelanos, para a constatação da existência de graves e generalizadas violações de direitos humanos no Haiti pós-terremoto de 2010. A condução de um estudo daquela natureza, com o apoio de diversos ministérios do Executivo Federal, seria imprescindível para uma aferição objetiva da situação no país de origem dos solicitantes de refúgio. Especialmente porque a subjetividade e os critérios políticos e de conveniência não podem jamais ser o fator ensejador da ação da administração em casos desta natureza.

Faz-se necessária a elaboração de aparatos normativos, preferencialmente na forma de lei ordinária, por meio do Congresso Nacional, que regulamente os requisitos e a forma de aferição da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos, nos termos do artigo 1º, inciso III, da Lei 9.474/1997. Há, como foi demonstrado por este estudo, uma falta de especificidade na legislação, e uma conseqüente indefinição do que configura violações de direitos humanos abarcadas pelo instituto do refúgio, circunstância que acaba por prejudicar os solicitantes dessa proteção do Brasil. Tratando-se de aparato destinado à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, são necessários critérios objetivos positivados em lei, como forma de garantir a melhor tutela possível às vítimas de violações de direitos humanos.

A análise do conteúdo das atas dos órgãos vinculados ao Poder Executivo, que trataram da resposta ao fluxo de deslocados que vinham do Haiti para o Brasil, demonstra que a discussão foi permeada pela preocupação com uma possível entrada em massa de haitianos no território nacional. As medidas adotadas inicialmente pelo Governo demonstram que houve empenho em limitar o volume dessas entradas, por meio de limitações de emissões de vistos e cobrança de taxas não compatíveis com a realidade haitiana, o que se traduziu como óbice para a saída de indivíduos que tinham sua vida em risco no Haiti.

Reconhece-se que foram tomadas medidas de regularização dos haitianos que aqui já haviam chegado, bem como que o aparato do visto humanitário foi uma forma pragmática de lidar com a questão. Porém, conforme dita o princípio *pro persona*, havendo aparato jurídico mais benéfico ao indivíduo titular de direitos humanos, deve este ser utilizado, como forma de oferecer melhores redes de proteção e garantia de seus direitos fundamentais.

O reconhecimento da condição de refugiado implica em maior segurança jurídica ao tutelado, que poderá permanecer no país sem a necessidade de passar por processos burocráticos de regularização de vistos, além de não correr o risco de perder o direito de permanência por mudanças de conjunturas políticas, que podem ocorrer em uma democracia representativa. Trata-se de garantir a dignidade humana de indivíduos que se deslocaram fugindo de ameaças às suas vidas, segurança e liberdade, os quais merecem a tutela mais eficaz possível pelo Estado que os recebe.

A pesquisa identificou evidências da possibilidade jurídica de reconhecimento do *status* de refugiado aos grupos de haitianos que chegaram ao Brasil, em face da ocorrência de graves e generalizadas violações de direitos humanos no Haiti pós-terremoto de 2010. Restaram adimplidos os requisitos erigidos pelo CONARE, ainda que estes fossem desprovidos de embasamento legal para figurarem como balizas de verificação da ocorrência ou não da condição jurídica de refugiado. É patente que os bens jurídicos da vida, segurança e liberdade da população haitiana em geral estavam sob risco, em razão das violações de direitos humanos que ocorriam dentro das fronteiras do país, o que os caracterizava como refugiados, conforme a Declaração de Cartagena de 1984.

O CONARE agiu de maneira equivocada ao deixar de reconhecer aos haitianos o *status*

de refugiados, uma vez que preenchiam os requisitos legais para tanto. No âmbito do CNIG, foi aplicada medida jurídica diversa que, apesar de aparentemente arrazoada, dissonava da obrigação imposta ao Estado brasileiro pela Lei 9.474/1997. Ademais, existe a possibilidade de reconhecimento do *status* de refugiados às vítimas de catástrofes ambientais, com amparo no atual ordenamento jurídico brasileiro. Tal aplicação somente é possível em casos específicos, quando o evento desencadeie graves e generalizadas violações de direitos humanos na totalidade do território do país atingido, como foi o caso do Haiti.

As adequações na definição de refugiado, trazidas pela Declaração de Cartagena de 1984, foram um avanço para a proteção dos deslocamentos humanos transfronteiriços no âmbito das Américas. Sua adoção implicou na superação de lacunas da definição de 1951, estabelecida pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, que limita a concessão da condição apenas para casos de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. O avanço da Declaração de Cartagena abriu um leque mais amplo para a proteção internacional de indivíduos que cruzam fronteiras por verem sua vida, segurança ou liberdade sob risco, razão pela qual essa concepção de refugiado alargada, pautada pelos direitos humanos, deve ser disseminada a ponto de superar o âmbito das Américas.

REFERÊNCIAS

ARCHIBOLD, R. C. Haiti: Quake's Toll Rises to 316,000. *The New York Times*, Nova Iorque, 13 jan. 2011. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2011/01/14/world/americas/14briefs-Haiti.html>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BOLTON, M. B. *Human Security After Collapse: Global Governance in Post-Earthquake Haiti*. Londres: LSE Global Governance, London School of Economics and Political Science, 2011. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/32167/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. *Lei 9.474*, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa nº 13 de 23 de março de 2007*. Brasília, 23 mar. 2007. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-13do-conare-revogada-pela-resolucao-normativa-n-18.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Ata da 68ª Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados*. Brasília, 11 mar. 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_68.pdf. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Ata da I Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, 9 fev. 2011. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes#2011>. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Ata da II Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, 16 mar. 2011. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes#2011>. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Ata da I Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Imigração*. Brasília, 8 fev. 2012. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes#2012>. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012*. Brasília, 12 jan. 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. *Resolução Normativa nº 102 de 23 de abril de 2013*. Brasília, 23 abr. 2013. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/component/k2/item/11236-resolucao-normativa-n-102-de-23-de-abril-de-2013> Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Estudo de país de origem – Venezuela*. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Imigração e Refúgio no Brasil: Resumo Executivo; Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 2 fev. 2022.

CASERT, R. EU nations pledge \$575 million for Haiti aid. *Associated Press*, Nova Iorque, 18 jan. 2010. Disponível em: https://web.archive.org/web/20100122211745/http://news.yahoo.com/s/ap/20100118/ap_on_re_eu/eu_eu_haiti. Acesso em: 6 jan. 2023.

CLARO, C. A. B. *A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional*. 2015. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/pt-br.php>. Acesso em: 9 set. 2022.

CLARO, C. A. B. O Conceito de “Refugiado Ambiental”. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). *“Refugiados Ambientais”*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. Disponível em: <https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais>. Acesso em: 24 out. 2022.

COLÓQUIO DE CARTAGENA. *Declaração de Cartagena*. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Cartagena das Índias, 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

CRUZ Vermelha estima que 3 milhões foram afetados por terremoto. *VEJA*, São Paulo, 13 jan. 2010. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/cruz-vermelha-estima-que-3-milhoes-foram-afetados-por-terremoto/>. Acesso em: 29 dez. 2022.

FAGEN, P. W. *Receiving Hatian migrants in the context of the 2010 earthquake: Discussion Paper*. Georgetown: The Nansen Initiative, 2013. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/03/DP_Receiving_Haitian_Migrants_in_the_Context_of_the_2010_earthquake.pdf . Acesso em: 2 dez. 2022.

GODOY, G. G. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugueses/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 9 set. 2022.

GODOY, G. G. O que Significa Reconhecimento da Condição de Refugiado? In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/1997*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugueses/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

HOLZHACKER, V. A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/1997*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugueses/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

HOLZHACKER, V. O Conceito de Refugiado no Direito Internacional. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). *“Refugiados Ambientais”*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. Disponível em: <https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais>. Acesso em: 24 out. 2022.

JACOBO, G. Haiti entra em nova espiral de caos e violência política. *El País*, Cidade do México, 8 fev. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-02-09/haiti-entra-em-nova-espiral-de-violencia-politica-e-caos-social.html#?rel=mas>. Acesso em: 6 fev. 2023.

JESUS, Rodrigo Weber de; DEL VECCHIO, Victor Antonio. O reconhecimento dos direitos humanos dos migrantes na lei de migração. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 115, jan./dez. 2020, p.533-553.

LAMBERTUCCI, C. “É preciso aguentar para sobreviver”: o drama dos haitianos na fronteira dos Estados Unidos. *El País*, Del Rio, 21 set. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-09-21/e-preciso-aguentar-para-sobreviver-o-drama-dos-haitianos-na-fronteira-dos-estados-unidos.html>. Acesso em: 15 fev. 2023.

LEÃO, R, Z, R. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, L. P. T. F. (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil_A-prote%C3%A7%C3%A3o-brasileira-aos-refugiados-e-seu-impacto-nas-Am%C3%A9ricas-2010.pdf. Acesso em: 6 fev. 2023.

MESSNER, J. J. *Failed States Index 2011*. Washington: The Fund for Peace, 2011. Disponível em: https://www5.pucsp.br/ecopolitica/downloads/failed_states_index_2011.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

MUCKE, P.; RADTKE, K. *World Risk Report 2011*. Berlim: Bündnis Entwicklung Hilft (Alliance Development Works), 2011. Disponível em: https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2046/WorldRiskReport-2011_online_EN.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

NETTO, C. C. B. *Princípio pro persona: conceito, aplicação e análise de casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9834/1/Claudio%20Cerqueira%20Bastos%20Netto_total.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

OAS member nations donate 170 million dollars to Haiti. *Xinhua*, Beijing, 17 jan. 2010. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/haiti/oas-member-nations-donate-170-million-dollars-haiti>. Acesso em 6 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951*. Genebra, 28 jul. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 1529 do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. S/RES/1529, 2004. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1529>. Acesso em: 7 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. S/RES/1542, 2004. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1542>. Acesso em: 7 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. San José, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 21 jan. 2023.

PEREIRA, L. D. D. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-deACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf. Acesso em: 9 set. 2022.

PINTO, S. R. Haiti: uma História de Emigração e Vulnerabilidades anteriores ao Terremoto de 2010. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). *“Refugiados Ambientais”*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. Disponível em: <https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais>. Acesso em: 24 out. 2022.

PRESIDENTE do Haiti é assassinado a tiros em casa. *G1*, 7 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/07/07/presidente-do-haiti-e-morto-em-ataque-anuncia-primeiro-ministro.ghtml>. Acesso em: 6 fev. 2023.

RODRIGUES, V. M. A Migração de haitianos para o Brasil no contexto do terremoto de 2010. In: JUBILUT, L. L. et al (Orgs.). *“Refugiados Ambientais”*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. Disponível em: <https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais>. Acesso em: 24 out. 2022.

ROSSI, A. Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países. *BBC News Brasil*, São Paulo, 25 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47339120>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SILVA, G. J. et al. *Refúgio em Números: 6ª Edição*. Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública, Comitê Nacional para os Refugiados: Brasília, 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 2 fev. 2023.

SILVA, J. C. L.; PADILHA, N. S. O visto humanitário para os haitianos: a ausência de uma política migratória e seus novos parâmetros na atual Lei de Migração brasileira. In: *Anais do XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*. São Luís. Florianópolis, CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://conpedi.danielolr.info/publicacoes/27ixgmd9/i4invnyf/xFdk3rX9pDSUwmMx.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2023.

TRINDADE, A. A. C. *Os Tribunais Internacionais Contemporâneos*. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/1018-tribunais-internacionais-contemporaneos.pdf>. Acesso em: 21 out. 2022.

U.N. chief calls on world to help crisis-hit Haiti. *CNN*, Atlanta, 13 jan. 2010. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/01/13/haiti.quake.world.reaction/index.html>. Acesso em: 06 jan. 2023.

VIDIGAL, C. E.; DORATIOTO, F. *História das Relações Internacionais do Brasil*. 2. ed. São Paulo, Saraiva Educação, 2021.

Recebido em: 28.03.2023

Aprovado em: 16.10.2024

Como citar este artigo (ABNT):

KRUG, Breno Kitzmann; MOREIRA, Felipe Kern. A condição jurídica de refugiado dos haitianos deslocados ao Brasil após o terremoto de 2010. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.51, p.136-157, set./dez. 2023. Disponível em: [hhttps://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2024/10/DIR51-08.pdf](https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2024/10/DIR51-08.pdf). Acesso em: dia mês. ano.