

Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais

Thays de Mello Moraes

A Política Migratória Brasileira para Refugiados:
o caso dos haitianos

Dourados
Abril de 2016

Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais

Thays de Mello Moraes

A Política Migratória Brasileira para Refugiados:

o caso dos haitianos

Monografia para conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito e Relações Internacionais - FADIR/UGD, como parte dos requisitos necessários à obtenção de diploma de graduação bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. César Augusto S. da Silva

Dourados

Abril de 2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M828p Moraes, Thays Mello

A Política Migratória Brasileira para Refugiados: o caso dos haitianos /
Thays Mello Moraes -- Dourados: UFGD, 2016.
46f. : il. ; 30 cm.

Orientador: César Augusto S. da Silva

TCC (graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Direito e
Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.
Inclui bibliografia

1. haitianos. 2. refugiados. 3. emigração. 4. política externa brasileira. I.
Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao décimo primeiro dia do mês de abril de 2016, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **THAYS DE MELLO MORAES**, tendo como título **POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: O CASO DOS HAITIANOS**.

Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (orientador), Dr. Tomaz Espósito Neto (examinador) e Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado APROVADO.

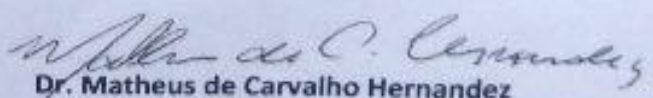
Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:


Dr. Cesar Augusto Silva da Silva
Orientador


Dr. Tomaz Espósito Neto
Examinador


Dr. Matheus de Carvalho Hernandez
Examinador

AGRADECIMENTOS

À Deus, a quem devo tudo.

Um agradecimento muito especial à minha mãe, Liliam Araújo de Mello, a quem sempre admirei e tenho como grande exemplo. A principal idealizadora deste sonho, que juntas dividimos e concretizamos.

À minha irmã Fernanda de Mello Moraes, que sempre acreditou em mim e esteve ao meu lado nestes quatro anos longe de casa, sempre esperando por minha volta. E ao meu irmão Bruno de Mello Moraes, que sempre me recebe em casa com demorados abraços.

À toda a minha família, que sempre me apoiou e me recebeu com muito carinho em minhas visitas à Campo Grande, e de quem sinto muita saudade.

À todos os meus amigos que caminharam juntos comigo e compartilharam de todas as alegrias e tristezas de morar longe de casa. Especialmente às amigas Alissa dos Anjos e Sthefany Miyeko Nishikawa

À minha família de Dourados, Maêssa Barros e Thiago Garcia.

E por fim, ao meu orientador César Augusto S. da Silva, que se tornou um grande amigo nesses quatro anos de trabalho juntos. Que sempre acreditou em mim e me encorajou a seguir escrevendo sobre o que acredito.

RESUMO

Este trabalho procura elencar os acontecimentos históricos e políticos do Haiti que somados aos desastres ambientais deixaram o Estado haitiano incapaz de garantir os direitos fundamentais à população. A emigração desde há muito tempo faz parte da história dos haitianos, as perseguições dos governos autoritários, a economia fragilizada e as catástrofes ambientais foram grandes impulsionadores desse êxodo ao longo da história do país. O foco do presente trabalho é a crescente imigração haitiana em direção ao Brasil, tendo como objetivo associar essa grande emigração à maciça violação dos direitos humanos e à incapacidade do Estado de garantir segurança e estabilidade à sua população, e não só aos fatores econômicos como tem sido demonstrado pelo Estado brasileiro. É contestada aqui a medida adotada pelo Comitê Nacional para Refugiados de não ceder aos haitianos o status de refugiados, encaminhando-os diretamente para ao Conselho Nacional de Imigração, que lhes concedeu o visto humanitário, de forma provisória, quando parece evidente que a violação dos direitos humanos no país existe e é um dos critérios da Declaração de Cartagena de 1984 que liga essa condição ao refúgio. E conclui-se a respeito de como o país se posiciona perante a emigração haitiana levantando hipóteses do porque não o faz no âmbito da compreensão dos direitos humanos internacionais.

Palavras-chave: Haitianos, Refugiados, Emigração, Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

This work seeks to list the historical and political events in Haiti which added to environmental disasters have left the Haitian State unable to guarantee fundamental rights to the population. Emigration has long been part of the history of Haitians, the persecution of authoritarian governments, the fragile economy and environmental disasters have been major motivator of this exodus throughout their history. The focus of this work is the growing Haitian immigration into Brazil, aiming to associate this intense emigration to the massive violation of human rights and the state's inability to guarantee security and stability to its people, and not only to economic factors as it has been shown by the Brazilian state. It is contested here the solution adopted by the National Committee for Refugees denying Haitians the status of refugees, sending them directly to the National Immigration Council, which granted the humanitarian visa, provisionally, when it is clear that the violation of human rights in the country, one of the Cartagena Declaration of 1984 criteria, links this condition to the refuge. The work concludes regarding Brazil's response to the Haitian emigration, raising hypotheses why the comprehension of international human rights is not valued in this case.

Key words: Haitians, Refugees, Emigration, Brazilian Foreign Policy.

SUMÁRIO

Introdução	8
Capítulo I	11
I. O histórico político e social do Haiti (1824-2004).....	11
I.I O período das catástrofes ambientais no Haiti (1994-2010).....	17
Capítulo II	20
II. A imigração haitiana para o Brasil e a política externa brasileira	
Capítulo III	28
III. Análise do processo decisório do CONARE e a medida complementar do CNIg no âmbito da política externa brasileira	
Considerações Finais	39
Referências Bibliográficas	41

INTRODUÇÃO

O Haiti é um pequeno país montanhoso de 27.500 quilômetros quadrados, localizado na bacia do Caribe. Apesar de ter sido a primeira república negra na história das Américas a declarar sua independência após uma revolta escravista, o país carrega consigo um histórico político e econômico pesados devido ao excessivo uso da violência pelos governos ditatoriais, às dificuldades de afirmar-se Estado e de construir uma identidade nacional.

Desde a independência, o Haiti passa por crises políticas e econômicas que foram fragilizando o cenário interno do país. Ele passou por diversos golpes de Estado e teve sucessivos governos opressores e sanguinários, passando a ser o centro da agenda da comunidade internacional que, preocupada com a violência generalizada e a violação dos direitos humanos passou a investir em intervenções militares para a redemocratização do país (MATIJASCIC, 2014).

Somado a isso, a situação econômica do país sempre esteve em decadência pela incompetência das elites governantes, contribuindo para a miséria do país ao longo do tempo (ZOLBERG, SUHRKE E AGUAYO; 1989). Diante desse caos interno, os fluxos de emigração começaram a crescer ao longo dos anos como a única maneira encontrada pelos haitianos de fugir da violência e de garantir sua sobrevivência.

Em meio a esse contexto político, o Haiti também sofreu diversos desastres ambientais que contribuíram para o subdesenvolvimento do país, e os fluxos aumentaram particularmente após o terremoto de 2010. Nesse período, o Brasil foi um destino redescoberto pelos haitianos, que entraram em massa no país, dividindo opiniões na sociedade, autoridades do governo e instituições migratórias diante do visto complementar de caráter humanitário que o Brasil concedeu à população (TÉLÉMAQUE, 2012).

O objetivo do presente trabalho é compreender de que forma essa medida protetora está em conformidade com a política externa do Brasil, que desde o final do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e principalmente nos governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) têm adotado uma postura de comprometimento com os assuntos humanitários, ratificando e criando as mais modernas leis e colaborando financeiramente com os órgãos migratórios. Isso por que o governo brasileiro tem visado obter prestígio internacional e um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Nesse sentido, o país incorporou à sua lei de refúgio o amplo reconhecimento como causa para o refúgio, a violação maciça dos direitos humanos, contido na Declaração de Cartagena de 1984. Entretanto, o governo brasileiro parece ignorar a sua própria legislação quando passou a negar solicitações de refúgio dos haitianos, levando-nos a questionar os critérios do processo decisório do CONARE (Comitê Nacional para Refugiados).

Analisando o contexto histórico e político do Haiti, percebemos que esses fatores exógenos, implícitos na imigração haitiana, não são levados em consideração nas decisões governamentais brasileiras. Dessa maneira, optamos por avaliar esse processo decisório sob a ótica da política externa brasileira para compreender de que forma essa decisão se torna estratégica e conveniente para o atual cenário do país. Afinal o Brasil lidera uma missão de paz para a estabilização do Haiti há mais de dez anos, o que nos leva a questionar a efetividade da missão, considerando que os fluxos emigratórios só aumentaram ao decorrer desses anos.

Consideramos importante o tema, pois a decisão do governo brasileiro em indeferir os pedidos de refúgio dos haitianos, encaminhando-os diretamente para o CNIG (Conselho Nacional de Imigração - que lhes concedem o visto humanitário), fere diretamente o direito dos haitianos de solicitarem o refúgio, garantido pela própria legislação brasileira. Por isso a necessidade de se discutir em que dimensão a prática do governo está de acordo com seus discursos em prol dos direitos humanos e dos assuntos humanitários. Ademais, também é preciso evidenciar de que forma o governo brasileiro e as entidades migratórias estão realmente preparadas para acolher refugiados no país.

A metodologia aplicada é uma pesquisa qualitativa mediante levantamento bibliográfico nacional e internacional no âmbito da ciência política, direito, comunicação e relações internacionais sobre o histórico político, econômico e ambiental do Haiti durante o período de dois séculos (XX e XXI). Além disso, é feita uma análise interpretativa dos instrumentos legais de proteção aos refugiados, nacionais e internacionais, a partir do pensamento de Hedley Bull (2002) sobre o fenômeno jurídico, enquanto algo construído historicamente.

O primeiro capítulo discorrerá sobre o contexto histórico do Haiti que levou aos fluxos emigratórios ao longo de toda a sua história. Será feita uma ordem cronológica dos sucessivos governos opressores que feriram os direitos humanos, sociais e econômicos da população

haitiana. Também serão detalhados os diversos desastres ambientais que contribuíram para o crescente fluxo emigratório.

O segundo capítulo tratará das prioridades da política externa brasileira, detalhando o comprometimento do país com as questões humanitárias e de direitos humanos. E também sobre a nova rota dos haitianos ao Brasil, de que forma os brasileiros receberam os imigrantes e como está sendo a inserção dessa nova população no país.

No terceiro e último capítulo analisamos o posicionamento brasileiro em relação à solicitação de refúgio dos haitianos. O nosso objetivo aqui é entender de que forma a preocupação com a imagem do país perante a comunidade internacional (que lidera uma missão de paz no Haiti) interferiu para a negação do reconhecimento por parte do governo brasileiro de que os haitianos estariam em condições de serem refugiados.

Também levantamos a problemática da fragmentação das entidades migratórias brasileiras que atendem os imigrantes recém-chegados, que por vezes as tornam ineficazes. A lei para refugiados que o Brasil estabeleceu, com critérios da Declaração de Cartagena de 1984 sobre violação de direitos humanos, garantiria aos haitianos o direito ao refúgio, porém a interpretação restritiva da legislação levanta um questionamento sobre o processo decisório do CONARE e a conexão com a política externa brasileira.

Assim, utilizamos enquanto marco(s) teórico(s) do trabalho, Bull (2002) para a análise do direito; Silva (2015) e Moreira (2012) para a política migratória brasileira para refugiados; Almeida, Prado e Severo (2008) e Silva (2004) para análise da política externa brasileira. Além de Télémaque (2012) e Câmara (1998) para o contexto histórico político e ambiental do Haiti.

I. O HISTÓRICO POLÍTICO E SOCIAL DO HAITI (1824-2004)

O Haiti foi o primeiro país a conquistar sua independência através de uma luta escravagista. Por pouco mais de uma década, entre os anos de 1791 a 1804, o país foi tomado por lutas sangrentas pela conquista da independência, conforme Câmara (1998, p.50).

Conquistada a independência, o Haiti necessitava que os demais países reconhecessem a autonomia de seu território. A França, muito embora não houvesse condições de reconquistar a colônia devido às circunstâncias das guerras napoleônicas, não queria abrir mão tão facilmente da ilha caribenha, de forma que cobrou o exorbitante valor de 150 mil francos pelo reconhecimento. Esse valor evidencia a pretensão da França em manter o país dependente, para que pudesse desfrutar de acordos econômicos e comerciais. Ainda que endividado, o país obteve o reconhecimento político em 1824.

Nesse momento o pequeno Estado se dividiu em dois. Ao norte foi constituído um estado monárquico povoado pelos negros, e ao sul foi constituída uma república rival, povoada pelos mulatos da elite econômica, oficiais militares e comerciantes. Essa rivalidade foi determinante para a instabilidade política interna do país, marcada por conflitos entre negros e mulatos que disputavam o poder.

Em 1820, o autoritário General Jean-Pierre Boyer reunificou o país e manteve-se no poder pelo longo período de 23 anos (CÂMARA, 1998, p. 51). Apesar de permanecer no governo por pouco mais de duas décadas, o General não conseguiu acalmar os ânimos dos dois grupos rivais e reverter o quadro enfraquecido da economia.

Passado o governo de Boyer não houve sequer um líder confiável que pudesse governar o país de forma competente, diante disso, o país entrou em uma profunda onda de violência e anarquia política. Segundo Matijascic (2014), foi exatamente esse contexto interno que deu abertura para que outras nações entrassem no país. Em 1915, os Estados Unidos fizeram sua primeira intervenção militar, tomando frente aos assuntos políticos e econômicos do Haiti pelos próximos 19 anos.

Câmara (1998) entende que os Estados Unidos estavam priorizando sua política de segurança nacional e estabelecendo no Caribe uma área estratégica, no contexto da Primeira Guerra Mundial. Consoante Matijascic (2014), as tropas norte-americanas não visavam proteger os cidadãos haitianos de fato, mas disputavam a posse do país no contexto da guerra.

Intenções a parte, a intervenção norte-americana só agravou a divergência entre negros e mulatos, pois a presença de estrangeiros fez com que aflorasse o espírito nacionalista da população negra, que carregava esse sentimento consigo desde a época de colonização europeia. Além de a intervenção ter intensificado a rivalidade desses grupos, os negros foram colocados à margem da participação política durante o período de intervenção e pelos 11 anos seguintes, já que o poder ficou nas mãos dos mulatos, que governaram o país de forma incompetente e corrupta (CÂMARA, 1998, p. 51).

Em 1945, a frente negra ascende ao poder e Dumarsais Estimé é eleito. Um professor e membro da Assembleia que teve o apoio da elite intelectual negra para ser eleito pela Assembleia Nacional. No entanto, esse governo durou apenas cinco anos, visto que Estimé foi derrubado pelas elites e forças Armadas haitianas em 1950 mediante golpe de Estado.

Ainda no mesmo ano o exército colocou no poder o Coronel Paul Magloire, governo liderado pelos norte-americanos com uma preocupação principal: combater a frente comunista soviética. Enquanto isso, os partidos de oposição liderados pelo médico François Duvalier lideraram uma campanha violenta para a derrubada de Magloire que acabou renunciando seu mandato em 1956, levando à vitória de Duvalier nas eleições de 1957 (CÂMARA, 1998, p. 52).

O governo ditatorial de Duvalier se deu no contexto da Revolução Cubana Socialista de 1959, dessa forma, o líder obteve apoio dos Estados Unidos, que temiam a propagação dessa revolução. Duvalier, conhecido como "Papa Doc" prometia uma política de valorização da cultura e da população negra do Haiti, daí a grande adesão da massa haitiana à sua campanha, levando-o a presidência com 70% dos votos válidos, representando o primeiro exercício de sufrágio universal do país.

Entretanto, em menos de um ano a Constituição passou a ser totalmente desrespeitada, bem como os preceitos liberalizantes prometidos, e, Duvalier teria entrado em uma onda de perseguição política aos seus inimigos, que foram assassinados ou expulsos do país pela milícia para-policial chamada "*Tontos Macoutes*". A milícia era constituída por voluntários que agiam para garantir o uso da força pelo presidente.

Seus 14 anos de governo foram de extrema violência, ditadura e repressão a toda e qualquer oposição que representasse ameaça ao alcance de seu objetivo de permanecer no poder de forma vitalícia. Nesse período foram assassinados opositores e membros da elite

intelectual. Duvalier não só eliminou a oposição como tornou o exército impotente, e em 1961, dissolveu a Assembleia Nacional garantindo-lhe mais seis anos de governo. E enfim, em 1964, aboliu a Constituição e aprovou uma Carta que lhe assegurava a presidência vitalícia.

Em 1971, perto da sua morte, ele forçou o Legislativo a aprovar a diminuição da idade mínima para o exercício da presidência. A idade mínima que passou de 40 anos para 18, garantiu que após sua morte seu filho Jean-Claude (conhecido por "Baby Doc") assumisse o poder, conservando o despotismo por mais 15 anos.

No fim da década de 70, o alinhamento de Jean-Claude Duvalier com o governo do então presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter, fez com que ele adotasse algumas medidas liberalizantes em seu governo. Seguindo esse ideal de liberalização, o presidente instalou indústrias de manufatura, em sua maioria têxtil e de vestuário, para fazer circular a exportação. E dessa maneira a economia passou a adotar um modelo de exportação que prejudicou completamente a economia do país que era basicamente gerida pela produção agrícola e de subsistência.

Essa mudança brusca no modelo econômico do país implicou com a fuga de produção e capital, e particularmente neste caso, em um lucro de exportação muito inferior a seu real valor, levando esse resultado contraproducente para a economia do país. Neste momento verificou-se uma grande descapitalização das explorações agrícolas, a pauperização dos camponeses, a insegurança alimentar e o êxodo rural. (LOUIDOR, 2013; p. 21). Neste período o país alcançava uma taxa de desemprego elevadíssima. Em 15 anos, entre os anos de 1970 e 1985, apenas 40.000 ou 50.000 empregos foram gerados, um número muito inferior ao prometido e necessário.

Em decorrência desses acontecimentos, a pressão pública internacional e a insatisfação interna com o governo eram grandes. Todos os meios de comunicação, as universidades públicas, a Igreja Católica e as comunidades eclesiais de base protestavam duramente contra o regime de Duvalier.

Segundo Matijascic (2014), em 1984 eclodiu uma onda de violência popular, e Jean-Claude não foi capaz de conter os conflitos internos. A autora cita que o presidente não obteve apoio das tropas militares, que se recusaram a atirar contra a população. Toda essa insatisfação levou à fuga do presidente no ano de 1986, que foi exilado.

Após os governos dos Duvalier, o Haiti entrou em um processo de subdesenvolvimento. Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989, p. 193) citam que os efeitos econômicos deixados pelos governos foram devastadores e segundo seus levantamentos, mais de 70% da população vivia abaixo da linha da pobreza, e o montante de 0,8% detinha 44,8% da riqueza do país. E acrescenta que antes mesmo dos desastres naturais, o país já tinha a taxa de mortalidade infantil mais alta do hemisfério ocidental e já era considerado o país que menos ingere calorias no mundo, com 80% da população analfabeta e 50% desempregada.

Nessa linha, Télémaque (2012) explica que dentre as ressonâncias do governo ditatorial de Duvalier, aconteceu a primeira onda de emigração dos haitianos do século XX, muitos deles foram refugiados políticos - perseguidos por se opor ao governo-, representado pela classe superior, intelectuais e estudantes. Os principais destinos dos haitianos entre as décadas de 70 e 80 foram os Estados Unidos, a República Dominicana, Canadá, Bahamas e França. De acordo com os levantamentos de Zolberg, Suhrke e Agayo (1989), entre 300.000 e 400.000 haitianos viviam ilegalmente na República Dominicana, entre 9.000 e 10.000 viviam na França, e entre 300.000 e 400.000 viviam nos Estados Unidos. E ainda de acordo com Télémaque (2012), a segunda onda de emigração aconteceu em 1990 por motivos econômicos.

Posteriormente a era de Duvalier, em um período de quatro anos, o Haiti foi conduzido por cinco governos diferentes, dos quais três apresentavam caráter militar. Foi só em 1990 que foi eleito o presidente Jean-Bertrand Aristide, representando a esperança por mudanças pela população haitiana.

Aristide era sacerdote de esquerda, ou seja, ele era contra os governos autoritários anteriores e pregava a libertação. O presidente era contra todos os que apoiavam o regime duvalierista e acusava os Estados Unidos de terem financiado esses governos ditatoriais. Em 1991, o presidente proferiu um discurso chamado "Os dez mandamentos democráticos", no qual propunha a todas as nações a se unirem contra qualquer tipo de exploração, e chamava atenção para os problemas sociais que existiam no país, principalmente a violação dos direitos humanos, que segundo o relatório da Coalizão Nacional para Refugiados Haitianos, diminuiu de forma significativa em seu governo. (MAJISTATIC, 2014, p. 67).

O discurso não agradou os Estados Unidos e principalmente aos simpatizantes do "duvalierismo" no Haiti, e, dias após, o presidente foi deposto através de um golpe de Estado. O presidente obteve asilo nos Estados Unidos e o governo do país foi então colocado nas

mãos do civil Mark Bazin, que foi nomeado Primeiro-Ministro. Observa-se então que o Haiti nessa época entrou em uma nova onda de crise econômica.

A violência e miséria tomaram proporções muito maiores no país e, a deposição do presidente levou a um êxodo da população haitiana, que se deslocou em direção ao Canadá e a Flórida em precárias balsas. Segundo dados da Guarda Costeira norte-americana, apenas no período de um ano, 42 mil haitianos ingressaram em solo americano (VALLER FILHO, 2007, p. 146).

Os Estados Unidos comandaram uma missão de paz visando combater a violência nas ruas haitianas. Todavia, os estrangeiros foram recebidos de forma agressiva, e o então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, suspendeu a missão ordenando a retirada das tropas do país. Diante disso, o Conselho de Segurança das Nações Unidas executou um bloqueio naval ao Haiti agravando a crise social do país de tal forma que a emigração foi tida como a única forma de sobrevivência.

Aristide, mesmo deposto mantinha contato com o governo de Washington a fim de retornar ao Haiti. Seu objetivo era monitorar a incontrolável violação dos direitos humanos de seu país. E foi então criada a *International Civilian Mission in Haiti em 1993*: uma missão conduzida pelas Nações Unidas e Organização dos Estados Americanos (OEA). No entanto, as Nações Unidas só permaneceram no país até o ano seguinte, quando foram expulsas.

Percebe-se que a situação do país era crítica. Não havia medidas diplomáticas ou políticas que contornassem a violência, a repressão e os constantes e intensificados abusos aos direitos humanos. Em 1994 foi acionada a intervenção militar do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que pela primeira vez na história restituiu uma presidência deposta. E então Aristides reassume o poder em 1995.

No período de 1995 a 2001 o Haiti novamente passou por golpes políticos, dessa vez motivados pelo fim das alianças que davam apoio ao governo, agravando a crise política interna. Esse momento foi marcado pela ausência de um Primeiro-Ministro, já que o Rony Smarth, que ocupava o cargo em 1997, se demitiu e não houve alguém que assumisse seu lugar pelo menos pelos dois anos seguintes. E nessa mesma época deram fim aos financiamentos externos no Haiti, aprofundando a crise econômica que já avançava para uma crise institucional.

Com a reeleição de Aristides, rumores de que o processo eleitoral teria sido manipulado levaram novamente à suspensão da ajuda internacional, e a economia entrava cada vez mais em decadência. Durante o governo o então presidente se portava de forma abusiva, e após a morte de jornalistas e representantes dos direitos humanos que eram adversos a esse mandato, as lutas sociais e políticas tomaram conta do país, que exigia a renúncia do presidente. Apesar de as lutas terem sido comandadas por diferentes segmentos da população, a violência ainda era intensa. E à medida que as manifestações corriam por todo o país, o presidente conteve-as de forma repressiva, com a utilização de grupos armados mercenários.

Em 2004, uma intervenção foi feita pelos embaixadores dos Estados Unidos e da França que ameaçavam um banho de sangue e a tomada da capital. Então Aristides renunciou ao governo e partiu para o exílio, arrastando o país para mais uma grave crise. A crise de 2004 que devastou o país se deve aos fatores ocorrentes desde o período do ano de 2000, que como visto ao longo desse capítulo, foi um período de grandes tensões políticas agravadas pelo avanço de forças rebeldes sobre a capital, Porto de Príncipe, somados à renúncia do presidente Jean-Bertrand Aristide. Tais fatos abalaram a segurança do país levando o Estado à beira de uma guerra civil.

No relatório regional da Comissão Internacional da Migração (ICMC, 2006), consta que entre 2005 e 2006, 10,5 mil haitianos “fugiram” do país em busca de melhores condições: 4 mil deles refugiaram-se na Europa e muitos outros na América do Norte. (TÉLÉMAQUE, 2012, p.26)

Nesse contexto, O Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1.542 que criou a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (VALLER FILHO, 2007, p.155). Essa missão é liderada pelo Brasil, que enviou suas tropas a fim de manter a ordem e a paz no território haitiano.

As negociações conduzidas pela ONU tiveram principais participações dos Estados Unidos, França e Brasil. Devido à gravidade da instabilidade interna do país, foi necessário que as Forças Armadas intervissem e desenvolvessem ações militares e humanitárias. Os

principais objetivos da missão eram assegurar ao país um ambiente estável e seguro, envolvendo todas as questões humanitárias, e a sua redemocratização.

Além de todas essas questões políticas, econômicas e sociais, é importante lembrar que o país também foi alvo de diversos desastres ambientais que colaboraram para que o Haiti se tornasse um lugar inseguro para viver. No próximo tópico elencaremos esses desastres ambientais para depois compreendermos em que proporção o país se tornou tão vulnerável e incapaz de sustentar sua população. "Todos têm o direito a um lugar seguro para viver, mas no Haiti a pobreza combinada com desastres naturais significa que este direito não é sempre garantido." (Actionaid).

1.1 O PERÍODO DAS CASTÁSTROFES AMBIENTAIS NO HAITI (1994-2010)

O período de catástrofes naturais no Haiti teve início no ano de 1994, e desde então grandes desastres marcaram a história do país. Em 1994, o furacão Gordon foi responsável pela morte de mais de 2 mil pessoas, causando grandes inundações principalmente na região de Jacmel. No mesmo ano, o Haiti ainda sofreu com 3 dias de chuvas ininterruptas, que ocasionaram a morte de 1.068 pessoas e 1,6 mil desaparecimentos na região sul do país. De acordo com dados da ONU¹ foram 25 mil afetados no total. O furacão Georges, em 1998, deixou um número menor de mortos, 147, mas o número de desabrigados foi devastador: 168 mil.²

Em 2004, a região montanhosa do sul do país, Massif de la Selle, foi devastada por intensas chuvas que em apenas 24 horas somaram 70 milhões de metros cúbicos de água. O mesmo fenômeno assolou a cidade nortista de Ford Verettes, totalizando 1.119 mortos, 1.484 desaparecidos, 153 feridos, 16.900 afetados e mais 1.705 casas destruídas. (TÉLÉMAQUE, 2012, p. 40). Ainda em 2004, tempestade Jeanne afetou principalmente a região de Petit Goâve, causando 1.330 mortos, 1.056 desaparecidos e 300 mil desabrigados³.

¹ Disponível em: < <http://noticias.terra.com.br/mundo/veja-as-principais-catastrofes-naturais-registradas-no-haiti,f8186355ccaea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html> > Acesso em 03/08/2015 às 08h00.

² Disponível em: < <http://noticias.terra.com.br/mundo/veja-as-principais-catastrofes-naturais-registradas-no-haiti,f8186355ccaea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html> > cesso em 03/08/2015 às 08h00.

³ Disponível em: < <http://noticias.terra.com.br/mundo/veja-as-principais-catastrofes-naturais-registradas-no-haiti,f8186355ccaea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html> > cesso em 03/08/2015 às 08h00.

O ano de 2005 também registrou mortes e centenas de famílias afetadas por enchentes desencadeadas pelo furacão Emily que abalou parte do Caribe. Ainda neste ano, o furacão Dennis levou a morte de 45 pessoas, outras 16 ficaram desaparecidas, e 15 mil desabrigados. Em 2006, três regiões do Haiti-, Norte, Oeste e Nippes-, foram inundadas afetando gravemente cerca de 4 mil famílias. (TÉLÉMAQUE, 2012, p. 41).

Em 2007, a tempestade Noel matou 64 pessoas, 16 desapareceram e 20 mil ficaram desabrigadas. Apenas um ano após, em 2008, o Haiti presenciou outros furacões, Fay, Gustav, Hanna e Ike que o deixaram em situação caótica: outras centenas de mortes, plantações devastadas por completo, morte de gado e a fome. Segundo a Organização das Nações Unidas, 800 mil pessoas precisavam de assistência humanitária urgente (ROUDELIN, 2008 apud TÉLÉMAQUE, 2012).

Ainda não recuperado dos últimos desastres naturais, em 2010 o país sofreu o pior terremoto de sua história. O terremoto atingiu três regiões do país, Oeste, Sul e Nippes e destruiu a capital, Porto de Príncipe, resultando prejuízos bilionários. Segundo dados das Nações Unidas o terremoto de magnitude 7.2 derrubou 300 mil prédios, incluindo sua sede e quase todas as instituições do governo, deixando mais de 200 mil mortos.⁴ Já o autor Louidor (2013) afirma que foram 300 mil mortos, 1 mil desaparecidos, 250 mil feridos, mais de 30 mil pessoas amputadas e 600 mil fugiram da capital para outras cidades do país.

Nessa altura o país já não tinha condições mínimas de saneamento básico, rede de água e esgoto e coleta de lixo. A população vivia em acampamentos, desencadeando a proliferação de cólera, que, segundo dados da OMS (Organização Mundial da Saúde) desde 2010 foram 734 mil pessoas infectadas e 8,8 mil mortes.⁵

Valerie Amos, vice-secretária de assuntos humanitários da Organização das Nações Unidas, fez uma visita ao Haiti em 2011 e em seu relatório afirma que havia cerca de 600 mil pessoas desabrigadas, vivendo em acampamentos e dependendo de ajuda humanitária para sobreviver. Ela chamou atenção para as mortes por cólera, e informou que o país continuava

⁴ Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/exclusivo-cinco-anos-depois-do-terremoto-que-destruiu-o-haiti-onu-continua-apoiando-reconstrucao-do-pais/>> Acesso 17/02/2016 às 14h51.

⁵ Disponível em: < <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/07/oms-colera-causou-150-mortes-no-haiti-somente-este-ano/>> Acesso em 17/02/2016 às 16h00.

precisando de ajuda para se reconstruir, e que a crise humanitária ainda não havia chegado ao fim.⁶

As Nações Unidas estimam que cerca de dois milhões de haitianos deixaram o país antes mesmo do terremoto devido às crises políticas, ou à procura de oferta de emprego e melhores condições de vida. E afirmam que após o terremoto não foi diferente, e que até o início de 2015 pelo menos 30 mil haitianos entraram em território brasileiro.⁷

Assis (2012) afirma que os fluxos migratórios para o Brasil se intensificaram devido à posição de estabilidade econômica do país no cenário internacional, em meio a uma crise mundial. Nesse sentido, pretendemos discorrer no próximo capítulo sobre a recente imigração haitiana para o Brasil, e como ocorreu o processo decisório do governo para definir a situação dessa população.

⁶

Disponível

em:

<<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/USG%20Haiti%20noon%20briefing%20statement%2004oct2011%20Checked.pdf>> Acesso em 17/02/2015 às 15h20.

⁷ Disponível em:< <https://nacoesunidas.org/exclusivo-cinco-anos-depois-do-terremoto-que-destruiu-o-haiti-onu-continua-apoiando-reconstrucao-do-pais/>>. Acesso 17/02/2016 às 14h55.

II. A IMIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A imigração haitiana para o Brasil teve grande repercussão na mídia brasileira a partir de 2010. Devido ao pior terremoto do país, muitos haitianos redescobriram o Brasil como rota alternativa para refúgio, e o fluxo de migração para cá foi intenso. Em verdade, nosso país já havia sido uma alternativa para os haitianos desde 2004, e isso se deve à reorientação da política externa nacional para alcançar liderança regional nos assuntos humanitários e à relação de proximidade Brasil-Haiti.

Para Pinheiro e Milani (2012, p. 45) o Brasil passou a integrar os direitos humanos à sua plataforma de política externa desde 1977, todavia, o governo passou a respeitar as regras do regime multilateral de direitos humanos após a promulgação da Carta Magna de 1988. Segundo os autores é estabelecido no artigo 4º (inciso II) da Constituição que os direitos humanos devem ser prioridade nas Relações Internacionais do Brasil. Dito isto, constata-se que o governo brasileiro tem um comprometimento bastante sólido com os direitos humanos internacionais, sendo o país em desenvolvimento que mais ratifica convenções e tratados internacionais nesse campo.

Desde o final do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e principalmente nos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) o país tem colocado ênfase nas questões humanitárias e de direitos humanos e priorizado a segurança internacional em sua agenda de política externa. Nesse contexto, Cervo e Bueno (2008) reafirmam que a política externa do Brasil passou a desempenhar um importante papel no campo da segurança. O país associou-se aos países do Cone Sul e comprometeu-se a levar a paz, desenvolvimento e redemocratização ao Haiti através da Missão de paz da ONU para a estabilização do Haiti (MINUSTAH). Os autores destacam a MINUSTAH como o mais importante envolvimento em Missões de Paz da ONU desde 1946.

Fernando Henrique Cardoso em um discurso na Assembleia da ONU⁸ ao final de seu mandato declarou que as portas do Brasil estavam abertas para integrar os refugiados no país. O presidente ainda chamou atenção para a necessidade da construção de uma ordem internacional mais justa e solidária e iniciou uma discussão acerca da quantidade dos

⁸ Disponível em: < http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Discursos_fhc.pdf > Acesso em 15/02/2016 às 19h00.

membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, demonstrando o forte desejo de obter um assento para o Brasil:

Como todos aqueles que pregam a democratização das relações internacionais, o Brasil reclama a ampliação do Conselho de Segurança e considera ato de bom senso a inclusão, na categoria de membros permanentes, daqueles países em desenvolvimento com credenciais para exercer as responsabilidades que a eles impõe o mundo de hoje. (Fernando Henrique Cardoso, 2001).

Mostrando alinhamento a política externa de FHC, em 2004, Lula assinou a Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina.⁹ Segundo a ACNUR¹⁰ o plano teve a adesão de 20 países e estabeleceu uma série de medidas para encontrar soluções duradouras para os refugiados da região. Dentre vários planos de ação o documento reafirmou: o compromisso dos assinantes com as pessoas que tem direito à proteção internacional na América Latina; a prioridade do humanismo e solidariedade na orientação das políticas de Estado a respeito de refugiados na América Latina e o direito fundamental da pessoa de buscar e receber asilo.

O plano de ação em destaque foi o Programa Regional de Reassentamento Solidário. O Programa é voltado para os países da América Latina que se comprometem a realocar refugiados a um terceiro país. Isso acontece por que muitas vezes o refugiado não se adapta ao país que solicitou refúgio, ou porque esse país não pode lhe garantir a proteção que buscava. Andrade e Marcolini (2002) interam que o governo brasileiro aderiu ao programa de reassentamento da ONU em 1999, conduzido por razões humanitárias. Segundo Pinheiro e Milani (2012), em 2006, o Brasil foi o 12º país que mais reassentou refugiados, principalmente colombianos e palestinos. De acordo com Silva (2015), a adesão do país a essa política de reassentamento colocaria o país na vanguarda dos assuntos humanitários, aumentando sua presença internacional. Isso por que apenas 16 países do mundo são comprometidos com a causa.

⁹ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1> Acesso em 25/02/2016 às 15h00.

¹⁰ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1> Acesso em 25/02/2016 às 16h00.

Ainda em 2004, o presidente Lula organizou o Jogo da Paz: levou os jogadores da seleção brasileira de futebol para o Haiti e promoveu, com o aval das Nações Unidas, um jogo entre as delegações do Brasil e Haiti, em um claro intuito de aumentar sua importância política e ganhar visibilidade internacional. Os brasileiros foram recebidos muito calorosamente pelos haitianos que colocaram camisetas da seleção brasileira e seguiram em festa a seleção brasileira que desfilava pelas ruas de Porto de Príncipe em tanques da ONU¹¹, numa demonstração de acolhimento e admiração pelo Brasil.

O Jogo da Paz teve um simbolismo muito incisivo para a diplomacia brasileira. Não foi a primeira vez na história em que o esporte foi utilizado como instrumento político para aproximar as relações bilaterais de dois países. Exemplo disso foi uma série de jogos de tênis de mesa entre EUA e China que aconteceu no ano de 1971. Após os jogos, os EUA suspenderam o embargo econômico de vinte anos contra a China. Já no contexto brasileiro, esse recurso diplomático também foi uma “jogada” muito inteligente do governo: o que Silva (2004) chama de “marketing político”.

Afinal, o futebol brasileiro é uma prática de grande admiração nacional e internacional, e além de conferir prestígio internacional ao país, o jogo representou o marco inicial da atuação da MINUSTAH e, contribuiu mais à frente para uma maior aceitação e simpatia dos haitianos pela intervenção brasileira. Desde então o Haiti tem sido um dos principais temas humanitários da política externa brasileira.

A atuação do Brasil como líder da MINUSTAH diz muito sobre sua política externa. De acordo com o ministro das Relações Exteriores da época, Celso Amorim, essa operação foi apenas um ato de coerência com os discursos de multilateralismo que o país defendia. Porém, em nossa análise, essa liderança tem um significado muito maior que um mero ato de coerência. A liderança na MINUSTAH e o interesse e comprometimento do país com as questões humanitárias e de direitos humanos em sua política externa, decorrem do anseio do governo pela liderança regional e prestígio internacional e, mais importante, do desejo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

¹¹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LPI74TQ6Gy4>> Acesso em 25/02/2016 às 14h50.

Nesse contexto, acredita-se que o Brasil se ofereceu para a posição a vista de se “acertar” com os Estados Unidos que há muito tempo queriam que o país se encarregasse da segurança das Américas abaixo do México (SILVA, 2004, p. 81). Ou seja, a liderança do Brasil em uma missão da ONU tão importante sugere não só a posição de líder regional, mas também a expectativa do apoio dos EUA nos fóruns internacionais. O apoio internacional dos EUA é tão estimado nesse contexto de política externa devido à sua posição dentro da ONU: é o país que mais detêm poder dentro da organização, além de comandar e sustentar as mais importantes missões.¹² Neste sentido, aumentar o prestígio brasileiro perante aos EUA seria outra jogada de “marketing político” muito vantajosa para os interesses da política externa nacional.

Em vista disso, Lula, um ano após o início da MINUSTAH, repete a proposta à Assembleia Geral da ONU de promover a reforma para ampliar o número de membros permanentes no Conselho de Segurança (CERVO e BUENO, 2008, p. 505). Com base neste pedido, nota-se que:

O tradicional desejo de formuladores de política do Brasil de fazer do País um ator relevante retorna com vigor. A busca pelo prestígio internacional por meio de um assento permanente no Conselho de Segurança e da mudança nos parâmetros de participação em forças de paz internacional podem ser as evidências mais fortes de uma turbulência no executor político brasileiro, seja em definir prioridades e objetivos, seja em formular estratégias que afetam positivamente outros atores. (ALTEMANI e LESSA, 2006, p.300).

Todo esse contexto exposto nos mostra que a descoberta e a preferência pelo Brasil por parte dos haitianos se justificam na agenda da política externa brasileira e na proximidade que os haitianos tiveram com os brasileiros após o Jogo da Paz (CERVO, BUENO, 2008). Além disso, a presença do exército brasileiro no Haiti intensificou a relação de proximidade dos haitianos com os brasileiros, que em meio a este clima amistoso, presumiram que seriam muito bem acolhidos em nosso país, caso para cá migrassem.

¹²Disponível em: <<https://almanaque.abril.com.br/planeta-onu/pdfs/politica-2013.pdf>> Acesso em 25/02/2016 às 15h40.

A imigração foi tão intensa que o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados – ligado ao Ministério da Justiça) sentiu-se despreparado para atender tantas solicitações de refúgio, particularmente intensificadas após o ano de 2010. Estima-se que aproximadamente 6.000 haitianos deram entrada no Brasil logo após o terremoto, e de acordo com o CONARE, grande parte deles solicitou a condição de refugiado (ZAFFARONI, 2012, p. 121). Segundo dados de pesquisa empírica feita pelo CNIG e MTE/OIM¹³: a busca por um emprego, o desejo de ajudar os parentes que ficaram no Haiti, a perda de tudo que tinham devido ao terremoto, a violência, a falta de segurança, e a convicção de que o Brasil estava aberto a imigrantes foram os principais motivos pelos quais os haitianos vieram para cá.

Paulo Sérgio de Almeida, presidente do CNIG (Conselho Nacional de Imigração – ligado ao Ministério do Trabalho), afirmou em entrevista dada para Silva (2015) que o CNIG e o CONARE juntos trabalharam para receber os haitianos por meio de uma proteção complementar que foi oferecida pelo governo federal. Ele ressalta que desde 2010 foram apresentadas solicitações de refúgio de haitianos no CONARE, e que foram unidos esforços para resolver esse fluxo migratório desde então.

O trajeto feito pelos imigrantes sem vistos geralmente se inicia na República Dominicana e segue para o Panamá por via aérea. Posteriormente por via fluvial ou terrestre, os haitianos passam pelo Peru ou Equador, e chegam à fronteira do Brasil-, Amazonas e Acre-, através da Bolívia e do Peru, sem grandes dificuldades, já que não lhes são pedidos vistos nestes países. As fronteiras brasileiras mais frequentes são Tabatinga-, do estado de Amazonas-, Assis Brasil e Brasiléia-, ambos os municípios do Acre-, e alguns conseguem chegar pela região Centro-Oeste, por Corumbá, estado de Mato Grosso do Sul, e o percurso pode durar cerca de três meses.

O trajeto é escolhido de acordo com a facilidade que ele sugere, e foi verificada a atuação de “coiotes” nesse processo. Coiotes são pessoas contratadas para intermediar a imigração ilegal nas fronteiras, agindo como facilitadores. Segundo dados da Agência

¹³ Disponível em <<http://www.migrante.org.br/images/arquivos/pesquisacni-pucminas.pdf>> Acesso em 25/02/2016 às 10h00.

Brasileira de Inteligência (ABIN), a rede de coiotes que atua para trazer facilmente os haitianos para o Brasil já faturou cerca de US\$ 60 milhões desde 2010¹⁴.

A rede clandestina de imigração pode trazer a falsa ideia de ser um dos caminhos mais fáceis para se chegar ao Brasil, porém muitos haitianos relatam que foram mantidos em cárcere privado até que seus parentes mandassem o dinheiro cobrado pela quadrilha, havendo também relatos de estupro de mulheres durante esse trajeto¹⁵. É importante ressaltar que os coiotes não se responsabilizam pela segurança dos imigrantes, e muitos morrem nesse processo.

Em junho de 2011, as Nações Unidas pediram que os países de destino dos haitianos mantivessem as fronteiras abertas e não os deportassem, haja vista que o país, ainda não recuperado do terremoto de 2010, não estaria em condições de garantir à sua população a proteção necessária, principalmente aos grupos que já eram vulneráveis antes mesmo do acidente. Nessa mesma linha, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), solicitou que os países emitissem um visto temporário de caráter humanitário aos haitianos, a fim de garantir a estadia deles até que seu país se estabilizasse.¹⁶ Muito embora o visto não seja a medida mais pertinente e coerente com a legislação brasileira, ele tem evitado a imigração clandestina e todas as suas implicações negativas.

Em conformidade ao apelo do ACNUR, o governo brasileiro emitiu uma resolução normativa (Resolução Normativa n.97 do CNIG) que concedia vistos aos nacionais do Haiti, em 2012, dois anos após o terremoto. Conforme Machado (2014), desde o ano de 2010, mais de 40 mil haitianos deram entrada no Brasil: pelo menos 28 mil entraram pelo estado Amazonas e 21 mil pelo Acre¹⁷. De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego¹⁸, 43.781 imigrantes haitianos ganharam o direito de solicitar residência permanente no país em

¹⁴ Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,rede-de-coiotes-ja-faturou-us-60-mi-com-haitianos-diz-relatorio,1692709>> Acesso em 25/06/2015 às 13h00.

¹⁵ Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,rede-de-coiotes-ja-faturou-us-60-mi-com-haitianos-diz-relatorio,1692709>> Acesso em 25/06/2015 às 13h00.

¹⁶ Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/onu-pede-que-governos-nao-deportem-haitianos/>>. Acesso em: 03 mar. 2014 às 15h00.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.altinomachado.com.br/2014/04/acre-exporta-imigrantes-haitianos-e-se.html>>. Acesso em 23/01/2016 às 13h00.

novembro de 2015. E, ainda de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, são 70 mil haitianos em território brasileiro¹⁹.

Apesar de o visto ter contribuído para que os haitianos fizessem um caminho seguro até o Brasil, acreditamos não ter sido pensado em como essa população faria em termos de inserção na sociedade brasileira, com acesso à alimentação, moradia e emprego. E de fato o governo brasileiro não teria que se preocupar com essas questões uma vez que eles foram tidos como imigrantes, e não como refugiados.

Dessa forma, todos esses cuidados ficaram por conta da Pastoral do Migrante e da Igreja Católica de Manaus, e não foi uma tarefa fácil à medida que a cada dia chegava centenas de haitianos. Por sorte, essas entidades contaram com ajuda de muitos voluntários que os encaminhavam para casas de acolhidas.

Em Manaus, os homens foram conseguindo emprego no setor terciário: construção civil, transporte e serviços, como mecânicos ou eletricitas, indústrias, supermercados, panificadores, fábricas de insumos, frigoríficos etc. Geralmente são áreas que os trabalhadores brasileiros não se interessam, devido ao baixo salário e ao trabalho pesado. Mas muitos empregadores pagavam muito pouco e atrasavam o pagamento, gerando certo descontentamento por parte dos haitianos.

Um migrante de Belo Horizonte relata sua experiência: "Carregar caminhões e esse tipo de serviço, eu nunca fiz no meu país, eu carrego até 50 kg pra jogar dentro do caminhão".²⁰ Já as mulheres, eram geralmente chamadas para trabalhar como domésticas, e muitas não foram atraídas pela oferta de residir nas casas das famílias manauenses. Com o aumento da chegada dessa população e a disseminação dessa imigração na mídia brasileira, empregadores de outros estados começaram a procurar os trabalhadores haitianos.

Os empregadores primeiramente entravam em contato com a Pastoral do Migrante de Manaus e depois iam até a cidade para estabelecer contato com eles. Os principais destinos foram Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Santa Catarina (COSTA, 2012, p. 95).

¹⁸ Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br/noticias-mte/1300-governo-brasileiro-garante-direitos-para-imigrantes-haitianos>> Acesso em 25/02/2016 às 14h00.

¹⁹ Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/noticias-mte/1300-governo-brasileiro-garante-direitos-para-imigrantes-haitianos>> Acesso em 25/02/2016 às 14h00.

²⁰ Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4AC03DE1014AE84BF2956CB6/Pesquisa%20do%20Projeto%200%E2%80%9CEstudos%20sobre%20a%20Migra%C3%A7%C3%A3o%20Haitiana%20ao%20Brasil%20e%20Di%C3%A1logo%20Bilateral%E2%80%9D.pdf>> Acesso em 27/02/2016 às 09h30.

Muitos deles também procuraram São Paulo, conhecido por gerar grandes oportunidades de emprego, e houve um fluxo em direção ao Amapá, ao Pará e a Guiana Francesa que oferece uma opção pelo idioma em comum, o francês.

Desta forma, a preocupação de uma grande parte de brasileiros de que os haitianos estão tirando o emprego deles parece não ter fundamento na realidade. Em sua palestra no 17º Congresso Brasileiro de Sociologia, o professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Karl Martin Monsma, chamou a atenção para isso e garantiu que os trabalhadores haitianos foram contratados em empregos que são rejeitados pelos brasileiros²¹. No entanto, ainda há certo incômodo quanto aos haitianos empregados no país:

O povo brasileiro desempregado e que paga seus impostos e veem seus direitos banidos por uma população de imigrantes que estão roubando seus empregos. Já são mais de 6 mil haitianos no Brasil que receberam carteira de trabalho e visto de permanência e terão uma cota prevista de 100 haitianos por mês com direito a trazer toda sua famílias, todos terão o direito ao visto de permanência, acha pouco, está havendo uma evasão em massa para o Brasil. [...] O povo haitiano está em febre em busca de ilusões no Brasil, aqui não é nenhum paraíso, há moradores de rua, há misérias, há favelas e falta sim emprego para a classe trabalhadora brasileira. Olhar a miséria de outros povos e importá-la para o Brasil é no mínimo insana. [...] O Brasil já contribuiu com milhões de reais para reconstruir o Haiti, toda reconstrução requer mão de obra, porque não buscam reconstruir seu próprio país. O Brasil quer fazer média perante a opinião internacional para conseguir um assento na ONU e com isso o povo brasileiro tem que fazer concorrência com estrangeiros em seu próprio país. Logo irá dispensar os brasileiros de seus trabalhos para pagar 500 reais a um haitiano. (apud TÉLÉMAQUE, 2012, p.71)

Apesar de concordarmos que o visto tenha de fato sido uma forma de o governo brasileiro ser bem visto internacionalmente para conseguir um assento na ONU como foi bastante discutido ao longo deste trabalho, nós entendemos que há desconformidade entre o processo decisório do CONARE e os instrumentos legais e convenções internacionais das quais o país é signatário. No próximo capítulo veremos em que medida a desconexão da decisão brasileira se torna estratégica para a política externa nacional.

²¹ Disponível em: <<http://www.dmtemdebate.com.br/os-haitianos-e-o-efeito-no-mercado-de-trabalho-brasileiro/>> Acesso em 01/03/2016 às 14h00.

III. O PROCESSO DECISÓRIO DO CONARE E A MEDIDA COMPLEMENTAR DO CNIG NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Levando em consideração a política externa brasileira como um dos fatores para analisar a migração haitiana, vamos buscar demonstrar o processo decisório do CONARE: como são tomadas suas decisões ao julgar quem é ou não refugiado no Brasil. O Comitê Nacional para Refugiados foi criado através da lei n.9.474/97, sendo o órgão responsável por analisar os pedidos de refúgio no país contando com seis membros do governo, um da sociedade civil e um da comunidade internacional.

O comitê é composto por representantes do Ministério da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Desporto, além do Departamento da Polícia Federal (DPF), de uma organização não governamental comprometida com a causa dos refugiados (nos últimos anos, no caso, as Cáritas) e do próprio ACNUR (MOREIRA, 2010, p. 8).

As Cáritas são organizações não governamentais atreladas à Igreja Católica com sedes em São Paulo e Rio de Janeiro, que atuam na defesa dos Direitos Humanos e tem papel importante na acolhida dos refugiados no Brasil, além de também participarem do processo decisório quando na solicitação de refúgio.

O processo de acolhimento e integração dos refugiados no Brasil é feito pelo ACNUR, pela sociedade civil e pelo governo brasileiro (CONARE). Todos os membros do CONARE e a sociedade civil são mandatários do ACNUR, órgão da ONU responsável pela proteção dos refugiados na esfera internacional e, quem repassa para as instituições migratórias nacionais as orientações e a verba destinadas a essa prática de proteção. Os refugiados recebem toda a assistência dos órgãos que ficam responsáveis por proteger e integrá-los na sociedade brasileira, recebendo o auxílio financeiro do ACNUR e do CONARE. Além disso, as instituições migratórias se encarregam da integração local, da repatriação voluntária e do reassentamento dos indivíduos, que nas palavras de Moreira (2007, p. 2) são as soluções duráveis implementadas para os refugiados.

A integração local é indispensável para que o refugiado possa reconstruir sua vida no país em que foi acolhido, contando com toda a assistência das instituições envolvidas. Os principais fatores iniciais de integração social são o aprendizado do idioma falado no país e a garantia de um emprego. E, posteriormente, tendo o refugiado se integrado à sociedade e se

estabilizado no segundo país, este pode optar por retornar ao seu país de origem quando e se os motivos que causaram o deslocamento forçado deixam de existir, através da repatriação voluntária. E por fim temos o reassentamento, ao qual nos referimos no capítulo anterior, como uma terceira alternativa ao refugiado ao qual o governo brasileiro tem grande comprometimento (Declaração do México, de 2004).

Moreira (2007, p.13) descreve a assistência prestada aos refugiados que abrangem direitos relacionados à saúde, alimentação e moradia. Segundo a autora, os solicitantes de refúgio e os refugiados têm acesso aos hospitais públicos, medicamentos custeados pelo ACNUR, e acompanhamento psicológico custeado por um repasse do governo ao CONARE. Além disso, o Serviço Social do Comércio (SESC) oferece atendimento odontológico grátis. No tocante a alimentação, os solicitantes e refugiados recebem 60% de desconto no preço da refeição, através de um projeto realizado pelas Cáritas e o SESC, no caso do estado de São Paulo. As Cáritas também possui convênio com albergues para abrigar essa população, além das casas de abrigos mantidas pela Prefeitura Municipal e o Governo do Estado de São Paulo.

É a privação de alguns desses direitos, no caso dos haitianos, que desperta nosso inconformismo diante da posição do governo brasileiro de não reconhecê-los como refugiados. Apesar de seus direitos humanos e liberdades terem sido violados largamente em seu país de origem, e do pedido por sobrevivência implícito na emigração, seus pedidos de refúgio foram indeferidos pelo CONARE, desconsiderando a essência humanitária e abrangente da Declaração de Cartagena, incorporada pela Lei 9.474/97, ou seja, a própria lei brasileira.

O comitê optou por entregar a responsabilidade nas mãos do CNIG que lhes garantiu o visto solicitado pelo ACNUR, como medida complementar. A Resolução Normativa Nº 97²² de 2012, consistia inicialmente em conceder 1.200 vistos permanentes por ano aos haitianos, que mais tarde foi aumentado devido à grande quantidade de haitianos entrando em solo brasileiro. O visto humanitário tem validade de cinco anos, podendo ser estendido por mais cinco. Segundo uma nota de esclarecimento do Ministério das Relações Exteriores, desde a

²²Disponível

em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>>. Acesso em 12/10/2015 às 22h00.

Resolução Normativa em questão, foram emitidos 16 mil vistos permanentes para haitianos pela embaixada do Brasil em Porto de Príncipe.²³

O CNIG prorrogou essa resolução em 2013, e novamente no ano de 2015 e o novo prazo se iniciou no final de outubro.²⁴ A concessão de esta medida complementar foi uma forma do governo brasileiro manifestar mais uma vez sua participação ativa nos assuntos humanitários internacionais e ser bem visto pela comunidade de direito internacional e pela ONU, como aspectos da sua política externa desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, e aprofundado nos governos de Luis Inácio Lula da Silva.

Embora o visto confira aos haitianos um processo de entrada seguro e livre de coitotes, após entrarem em território brasileiro eles não obtêm qualquer ajuda do governo ou das autoridades migratórias, ficando tarefa das ONG's inseri-los nas sociedades e no mercado de trabalho. Para mais, outro inconveniente do visto é que a sua resolução normativa é vulnerável de suspensão, enquanto que um refugiado não pode ser devolvido ao país de origem que esteja ameaçando sua vida e liberdade, direito assegurado pelo princípio de *non-refoulement* (não devolução) contido no Estatuto dos Refugiados.

Para compreendermos melhor a escolha do processo decisório das entidades migratórias brasileiras em relação aos haitianos, vamos analisar as convenções e legislações das quais elas se valeram para essa tomada de decisão: a Convenção de Genebra, de 1951; a Declaração de Cartagena, de 1984; a Lei nº 9.474, de 1997, o Estatuto dos Refugiados.

A Convenção de Genebra de 1951 foi uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas convocada para redigir um ordenamento que regulasse o status legal de refugiados. E então foi estabelecida a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado²⁵ de 1951 que definiu refugiado todo aquele que:

Devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa

²³ Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10438:nota-de-esclarecimento-haiti&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em 10/11/2015 às 09h00.

²⁴ Disponível: <<http://radioagencianacional.ebc.com.br/direitos-humanos/audio/2015-08/prorrogado-prazo-para-concessao-de-visto-humanitario-aos-haitianos>>. Acesso em 24/09/2015 às 17h00.

²⁵ Promulgado pelo Decreto 50.215/61 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.

dos ditos temores, não queira recorrer a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira a ele regressar.

É importante observar que essa convenção foi convocada em um período pós Segunda Guerra Mundial (há cerca de 60 anos) e por isso teve um caráter estritamente ligado à perseguição, seja ela de natureza religiosa, política, étnica, por raça entre outras. Entretanto, o caráter humanitário que a convenção pressupunha, ficou subentendido, limitando o espírito de amplo alcance que ela denotava, uma vez que sua interpretação fica de livre escolha para os signatários.

Essa discricionariedade dos Estados relativa ao regime proteção dos refugiados pôde ser bastante percebida no período pós Guerra Fria. Isso deve ser por que após o término da disputa entre os dois blocos, embora ainda houvesse conflitos internos, o interesse dos Estados em ajudar e acolher os refugiados diminuiu. MOREIRA (2012, p. 177) afirma que essa nova conjuntura ocasionou uma crise no estatuto do refúgio à medida que a efetividade do regime internacional da ONU passou a ser bastante questionada.

A autora explica que nesse período pós Guerra Fria muitos imigrantes foram acusados de solicitar refúgio no intuito de regularizar sua situação no país de ingresso sem se adequarem à condição de refugiado e, por esse motivo os países começaram a adotar uma política migratória para refugiados mais restritiva, a fim de controlar essa imigração ilegal.

A Declaração de Cartagena de 1984 foi influenciada pela Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, de 1969. Essa convenção africana foi elaborada a partir da preocupação do crescente e incessante número de refugiados no continente e se fundamenta na Convenção das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos do Homem, reconhecendo o direito do gozo da liberdade sem discriminação e dos direitos fundamentais.

Tomando como exemplo, a Declaração de Cartagena expôs a necessidade de ampliar o conceito de refugiado levando em consideração o que foi previsto na Convenção da OUA, e além dos elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, inclui na categoria de refúgio as pessoas que tenham fugido de seu país de origem:

Por que 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. (Declaração de Cartagena de 1984).

Consideramos estas normas e regras nacionais e internacionais enquanto um conjunto de normas jurídicas, mas também um “processo social” com incidência na realidade conforme Bull (2002, p. 148). O autor desconsidera o direito como apenas um "conjunto de normas", entendendo que o processo decisório também deve levar em consideração o contexto das esferas social, política e moral no mundo concreto.

Para mais, o autor destaca que essas esferas exercem papel importante nas decisões legais. Dessa maneira, consideramos que a aplicação das normas jurídicas deve ser um processo decisório pautado na realidade social e política, afinal, elas são aplicadas em contextos reais que englobam também todo um conjunto de fatores externos que influenciam estas decisões, o que Bull (2002) chama de fatores "exógenos", afastando a análise das leis por meio de um plano puramente normativo e abstrato.

E foi neste sentido, que em 1997 o Brasil produziu uma lei que incorporava todo um conjunto de proteção internacional de refugiados que foi um marco para o avanço na política de refugiados brasileira, visto que também estava de acordo com o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), produzidos um ano antes (1996) e que previa a existência de uma lei para refugiados (SILVA, 2015, p.148-149). A lei regulamentou o status de refugiado aos indivíduos que foram obrigados a deixar seu país devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, inspirado na Declaração de Cartagena:

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. (Art. 1º/lei nº 9.474 de 22 de Julho de 1997).

Passados dezoito anos da Lei nº 9.474, o Brasil, signatário da mesma, lamentavelmente ainda segue os padrões restritivos estabelecidos pela Convenção de Genebra

que faz 65 anos de aniversário este ano. O país é teoricamente um dos países mais evoluídos em termos legislativos, com produção de leis extremamente elogiadas pelo ACNUR. Contudo, o governo brasileiro e as autoridades migratórias tendem a manter essa interpretação restritiva das leis, limitando, sobretudo, o refúgio ao fator "perseguição".

Ou seja, é necessário que o estrangeiro prove que está sendo de fato perseguido por outro indivíduo. Considerando isso, valemo-nos de BULL (2002, p.148) para trazer a discussão da necessidade de reconhecermos que os processos decisórios são processos sociais, e que as decisões devem ser moldadas com base no conjunto de regras legais postas e também nos chamados fatores "exógenos" dos quais citamos.

Entendendo isso, Anselmo Henrique, Procurador da República no Acre entrou com uma ação judicial contra o governo para que os haitianos tivessem direito ao status de "refugiados". Anselmo explica em sua ação civil pública²⁶ que na época em que o Estatuto do Refugiado foi criado não era muito comum que as pessoas migrassem devido às catástrofes naturais, que esta é uma preocupação atual que se somada a fatores sociais, econômicos e políticos geram a necessidade de migração. É o que ele chama de catástrofes socioambientais e nós usamos o conceito de migrações internacionais mistas de Silva (2015).

Silva (2015, pg.17) se refere justamente às essas migrações que são impulsionadas pela combinação da violência generalizada ou perseguição, com fatores econômicos, sociais e culturais. Nessa mesma linha Long (2013, p. 8) defende que a perseguição e a pobreza são interconectadas, e frisa que essa emigração é comum nos Estados em que a crise de governo leva o país a um longo e profundo estado de subdesenvolvimento, não podendo mais garantir a sua população os serviços básicos. E chama atenção para a importância de reconhecer quando os simples migrantes internacionais passam a ser refugiados. Isso por que quem busca refúgio em qualquer circunstância, também busca emprego e novas oportunidades econômicas para garantir sua sobrevivência, por isso a importância de uma análise mais aprofundada nas causas da migração, para distinguir os refugiados políticos dos migrantes econômicos.

É neste contexto de migrações internacionais mistas que inserimos os haitianos. Esse Estado que não pode lhes assegurar seus direitos fundamentais, oferecer serviços básicos e garantir a segurança e de sua população, está violando diretamente seus direitos humanos.

²⁶ Disponível em: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/acp.refugiados.haiti.pdf> Acesso em 04/08/2013 às 14h00.

Acreditamos que os fatores de perseguição são inúmeros e vão sofrendo mudanças com o decorrer do tempo.

Não é possível prever o que virá a ameaçar a segurança de um indivíduo, e por isso a necessidade de um maior entendimento sobre o que seria “perseguição” em si, para garantir a mais ampla proteção a esses imigrantes que se sentem ameaçados, e que cada vez mais essa ameaça não parte de um indivíduo específico, mas de fatores combinados. Nessa linha, Derderian e Schockaert (2009, p. 107) dizem ser essencial às agências humanitárias reconsiderar mudanças nas respostas governamentais aos novos movimentos populacionais para dar assistência às pessoas que estão fugindo da violência.

Embora o governo do Brasil incline-se por essa interpretação limitada da lei, essa ampliação tem sido muito discutida pelos atores políticos e estudiosos envolvidos no assunto, tendo em vista as mudanças internacionais, além dos valores protegidos por esta convenção. O tema foi recentemente debatido no evento “Cartagena + 30” que ocorreu em Brasília em dezembro de 2014 e ali foi elaborado o Plano de Ação do Brasil, nos quais está afixado o compromisso do país em trabalhar para defender e apoiar os mais altos padrões de proteção regional e internacional. E, juntamente a isso, adotar soluções inovadoras para proteger os refugiados²⁷.

Apesar dessa recente preocupação dos envolvidos na formulação do Plano de Ação, é no mínimo paradoxal que o governo brasileiro que se mostrou por muitas vezes tão moderno juridicamente incluindo os principais princípios de direito internacional em suas legislações e envolvido com questões humanitárias em sua política externa, tenha restringido de tal maneira o alcance da proteção das suas leis no caso dos haitianos.

Prova disto foi o posicionamento brasileiro diante do fluxo de angolanos que fugiam de uma guerra civil em 1992. O governo concedeu-lhes primeiramente o visto de turista para que eles pudessem ingressar no país em segurança. E, considerando que os vistos expirariam dentro de três meses, o que colocaria esses imigrantes em uma situação de desamparo, o governo decidiu então enquadrá-los no regime amplo de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984 (MOREIRA, 2012, p. 179).

Outro acontecimento que nos chama atenção a respeito da causa dos refugiados como política externa do Brasil foi a colaboração do país no reassentamento de afegãos, em 2001

²⁷ Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/cartagena-30-paises-da-america-latina-e-o-caribe-adoptam-plano-de-acao-comum/>>. Acesso em 20/02/2016 às 18h00.

(SILVA, 2015, p. 256) e palestinos, em 2007. Promovendo doações às instituições internacionais e às agências da ONU para refugiados, além dos custos voltados para a assistência e inserção desses indivíduos em território brasileiro. A decisão foi proferida no dia 20 de junho, o Dia Mundial do Refugiado, evidenciando a intenção do país de destacar sua política externa voltada para a causa, ganhando notoriedade na comunidade internacional no "uso estratégico do reassentamento" (SILVA, 2015).

O empenho brasileiro na causa dos palestinos mostra o comprometimento do país com os princípios da convenção internacional e com a sua própria legislação, e o desejo de ser reconhecido como um país humanitário com avançadas normas de refúgio (SILVA, 2015, p. 267). Ou seja, o Brasil já havia adotado uma interpretação mais ampla do conceito de refugiado para a proteção dos nacionais de Angola à época, e se propôs a colaborar com as mais amplas causas de refúgio; por isso é fundamental analisar os precedentes que levaram o país a tomar essa posição negativa em relação ao imigrante haitiano.

Se por um lado, a MINUSTAH e o visto humanitário concedido aos haitianos colocam o Brasil em uma vista favorável perante a ONU, CS e toda a comunidade internacional, nós entendemos que essa negação tenha sido uma maneira estratégica de se poupar de um constrangimento internacional, enquanto um fator exógeno, na aceção proposta por Bull (2002). Afinal, o país lidera uma Missão de Paz das Nações Unidas para estabilizar o Haiti há mais de dez anos e, ainda assim os haitianos continuam emigrando de forma geral, sobretudo para buscar segurança e estabilidade em outras partes do mundo.

É possível visualizar o embaraço que o país passaria caso concedesse o status de refúgio aos haitianos: seria assumir internacionalmente que sua missão não obteve sucesso. E esse atestado de fracasso não é muito conveniente para o governo e sua política externa atual que almeja veementemente o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, além de maior visibilidade regional e internacional.

Somados a isso, outro mal-estar que o país parece tentar evitar é revelar sua falta de estrutura migratória em receber tamanha quantidade de refugiados de uma vez só. Ventura e Illes (2012), em matéria para o "Le Monde Diplomatique Brasil" ²⁸, destacam que há deficiências no atendimento aos estrangeiros e que o país não dispõe de um serviço próprio de imigração.

Os autores explicam que um dos motivos é a falta de formação e preparo dos profissionais do Departamento de Polícia Federal que fazem o primeiro contato com os

²⁸ Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121> > Acesso em 12/03/2016 às 11h20.

imigrantes. Esses profissionais tendem a ter uma interpretação restritiva da condição de refúgio e solicitam documentos que os imigrantes sequer sabem como conseguir, tornando desconfortável o primeiro contato dos imigrantes com as autoridades brasileiras.

A estudante Laurette Dernadinil em entrevista para o portal "O estrangeiro" reclama que o processo para regularizar sua situação aqui no Brasil é muito burocrático: "É preciso apresentar vários documentos e o processo é demorado e complexo. Tenho o visto de permanência, mas foi difícil conseguir" ²⁹.

Nessa linha, Gonzalez e Silva (2015, p. 58) afirmam existir uma defasagem entre o discurso oficial e a ação do governo brasileiro. Afinal, o Brasil acolhe em um ano o que a Itália acolhe em uma semana, havendo uma grande disparidade na prática de acolhimento a refugiados, se considerada a extensão territorial dos dois países. Em vista disso, os autores alegam que o país tem apenas uma participação simbólica na proteção de direitos humanos dos refugiados, contribuindo financeiramente com as organizações internacionais, mas mantendo uma política doméstica insuficiente.

Em entrevista a Télémaque (2012, p.67), Ernst Casséus, um haitiano que reside no Brasil lamenta a forma como seus irmãos haitianos foram tratados e diz que o país não está preparado para receber imigrantes, e que deveria repensar sua política migratória e se preparar mais para recebê-los adequadamente.

Apesar de já termos tido no passado um bom exemplo de acolhimento aos refugiados apoiado nos parâmetros da Declaração de Cartagena (como no caso dos angolanos), fica claro que há uma contradição entre o discurso e a prática do governo brasileiro, percebida no caso dos haitianos. Ou seja, os processos decisórios do CONARE não apresentam uma linha sólida de silogismo, ora considerando os fatores exógenos, ora não. O que nos faz crer que o governo toma suas decisões a respeito de refugiados com base no que é conveniente para sua imagem internacional diante da comunidade internacional, pelo menos no caso dos haitianos.

Diante do exposto, não é nosso objetivo inserir todos os haitianos que estão atualmente no Brasil na condição de refugiados, em verdade é muito improvável que todos o sejam. Porém, o problema da via complementar de proteção é que ela impossibilita que o haitiano solicite o status de refúgio no país. E no que concerne à lei do refúgio, garante-se que todos os estrangeiros têm o direito de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado a qualquer autoridade migratória (SILVA, FERNANDES E SEVERO; 2015; p. 93). Por esse

²⁹ Disponível em: < <http://oestrangeiro.org/2012/07/16/haitianos-historias-diversas-e-um-mesmo-destino/>> Acesso em 15/03/2016 às 10h16.

motivo, entendemos que o CONARE deveria ao menos assegurar aos haitianos que chegam ao Brasil o direito de serem escutados e terem seus pedidos de refúgio analisados caso a caso conforme a própria legislação.

O processo decisório de refúgio se inicia nas autoridades migratórias da Polícia Federal que o encaminha o solicitante para o CONARE. Ali são feitas entrevistas e são analisadas as condições de vida do solicitante em seu país de origem, e enquanto corre o processo de decisão, são emitidos documentos de identificação provisória pela autoridade migratória e carteiras de trabalho provisórias pelo Ministério do Trabalho.

Silva, Fernandes e Severo (2015) ressaltam que a “proteção subsidiária” (aqui nos referimos como proteção complementar) indica que primeiramente deve-se analisar a solicitação de refúgio, e que somente no caso de o solicitante não ser elegível é que se deve recorrer à “subsidiária”.

No entanto, o CONARE sequer aceita e analisa os pedidos dos haitianos, encaminhando-os diretamente para o CNIg, isto é, a resolução tomada pelo governo brasileiro está lhes privando de um direito que é deles: "o direito a ter direito". Este conceito foi trazido por Hannah Arendt, no período pós Primeira Guerra Mundial, quando há uma crise de direitos dos homens provocada pelo grande número de apátridas que a guerra deixou (LACERDA, 2011, p. 21). À época, esses indivíduos sem pátria ao buscarem refúgio em outro país tiveram seus direitos e cidadania negados.

Nesse sentido, Hannah Arendt associa os direitos humanos à noção de cidadania e ao princípio do "direito a ter direitos", e quando são negados ao homem, afetam-lhe substantivamente (LACERDA, 2011, p. 28). Ademais, o direito de submeter um pedido de asilo e de ser considerado também está garantido no princípio de *non-refoulement* (DERDERIAN e SCHOCKAERT, 2009, p. 112), ou seja, os haitianos estão sendo privados do direito de ser refugiado, ou pelo menos do seu caso específico ser examinado.

A discricionariedade do Estado na interpretação de suas leis no tocante à concessão de proteção complementar por vezes a torna ineficaz. O haitiano não se vê amparado quando chega ao Brasil e há muitas barreiras na integração dessa população em nossa sociedade, principalmente por que esta depende da boa vontade das ONG's e da sociedade civil organizada.

Silva, Fernandes e Severo (2015, p. 99), citam que as medidas de proteção que foram adotadas pelo governo são insuficientes para a inserção dos haitianos no espaço público e para o reconhecimento como sujeitos de direitos. Além disto, Derderian e Shockaert (2009, p. 111) apontam que essa interpretação restritiva do direito dos refugiados faz com que os potenciais

solicitantes de refúgio fiquem em uma espécie de “limbo jurídico” e com constante medo de serem deportados.

Por isso a discussão acerca do processo decisório do CONARE se faz tão importante neste contexto. A decisão do governo brasileiro foi claramente influenciada pelos objetivos de sua política externa, adotando uma posição estratégica para evitar o embaraço internacional. Embora os haitianos não estejam totalmente desamparados pelo visto humanitário há a necessidade de mostrar até que ponto o Brasil está agindo em conformidade com o seu comprometimento com temas humanitários e principalmente com a causa dos refugiados, e como isso afeta diretamente os direitos dos haitianos, assegurados pela própria lei brasileira.

E, portanto, nos parece que não há uma consonância entre a política doméstica e a política externa do Brasil no que tange ao reconhecimento dos haitianos enquanto refugiados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração todo o histórico político, social e ambiental do Haiti, percebemos que há raízes muito mais profundas nos fluxos emigratórios dos haitianos que devem ser levadas em consideração no processo decisório do CONARE, o que ao longo do texto nos referimos como fatores exógenos.

Apesar da tentativa da MINUSTAH de estabilizar o país há mais de dez anos, percebe-se que o país ainda tem um longo caminho a percorrer para que possa ser um país seguro para os haitianos. O Estado já não era capaz de garantir os direitos fundamentais básicos da população antes mesmo dos desastres ambientais, e após os terremotos, a situação se agravou ao ponto que os direitos humanos já não eram mais assegurados, levando os haitianos a deixarem seu país em busca de sobrevivência.

Por isso é necessário que o Brasil, como destino dessa população, amplie o alcance de suas próprias leis, como já feito antes, para que os haitianos gozem de todos seus direitos como refugiados, tendo maior assistência no tocante à inserção na sociedade brasileira e estabilidade no país. Apesar do comprometimento do Brasil com os mais altos padrões de proteção internacional aos refugiados, adotando e criando as mais modernas legislações, é compreensível que o país não queira passar por esse embaraço internacional de reconhecer o fracasso de sua missão internacional e as lacunas da sua política migratória para refugiados.

Dito isto, entendemos que a ONU e o Brasil precisam repensar a MINUSTAH como única forma de estabilizar o Haiti, já que não vêm surtindo os resultados desejados em torno da recuperação do país. O esforço para estabilizar o Haiti deve ser responsabilidade geral, de toda a comunidade internacional compartilhada e não apenas através de uma única missão liderada pelo Brasil. Apesar do país desejar e exercer certa liderança regional, nós percebemos um determinado padrão de insucesso na política adotada para estabilizar o Haiti, na medida em que os haitianos continuam a emigrar.

O governo brasileiro precisa agir em conformidade com as diretrizes de sua política externa no caso dos haitianos. Se por um lado temos esse exemplo de prática no caso dos imigrantes angolanos; por outro lado, os haitianos estão sendo mantidos à margem do pleno exercício de seus direitos, o que evidencia um processo decisório do CONARE marcado por fatores exógenos.

Entendemos também, que o Brasil parece não estar preparado para receber tamanha quantidade de refugiados de uma vez só, entretanto, o problema é real e os imigrantes continuam a entrar no país. Dessa maneira, deve haver uma reestruturação nas entidades

migratórias brasileiras para melhor atender essa população. O problema dos refugiados não deve ficar somente nas mãos da sociedade civil organizada do Brasil, é responsabilidade também do governo de garantir os direitos fundamentais desses imigrantes.

Sabe-se que o CONARE conta com poucos funcionários para analisar os pedidos de refúgio, por isso seria quase impossível atender a todas as solicitações dos haitianos, dessa maneira, necessita-se de uma ampliação no quadro dos empregados, para que todas as solicitações sejam atendidas conforme garante a lei. Além disso, o CONARE precisa adotar um processo decisório mais sólido para atender aos solicitantes de refúgio, e não agir conforme o que parece ser mais conveniente, como ficou claro no caso dos haitianos..

A crise global dos refugiados existe e os fluxos imigratórios são cada vez mais frequentes em todo o mundo. Diante dessa crise, o Brasil pode ser escolha de outros imigrantes, espalhados pelo planeta inteiro. Por isso, o país precisa estar bem preparado para receber esses indivíduos, e adotar um processo decisório sólido e plausível a fim de atendê-los em conformidade com a lei brasileira para refugiados.

Ou seja, julgamos necessário que o governo brasileiro volte sua política externa para a busca de valores humanitários que alega ter, e atue mais incisivamente na proteção de refugiados no país, a começar pela concessão e reconhecimento dos haitianos, enquanto refugiados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, José H. Fischel; MARCOLINI, Adriana. **A política de proteção e de reassentamento de refugiados - breves comentários sobre suas principais características.** Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 45 n° 1: Brasília, 2002.
- ASSIS, Gláucia de Oliveira. **A "diáspora" Haitiana rumo ao Brasil e os desafios à política migratória brasileira: migrantes indesejados.** Florianópolis: 2012.
- BRASIL. **Lei 9.474 de 22 de julho de 1997.** Define Mecanismos para Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências.
- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica. Um estudo da ordem na política mundial/** Hedley Bull, prefácio por Williams Gonçalves. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CAFFEU, Ana Paula; CUTTI, Dirceu. **Só viajar! Haitianos em São Paulo: Um primeiro e vago olhar.** Travessia: revista do migrante. N°70 - Janeiro - Junho/2012.
- CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. **Em nome da democracia. A OEA e a crise haitiana - 1991 - 1994/** Irene Pessôa de Lima Câmara. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** 3ª Ed. Brasília: UNB, 2008.
- COSTA, Gelmino A. **Imigração haitiana em Manaus: Presença da Pastoral do Migrante (relato).** Travessia: revista do migrante. N°68 - Janeiro - Junho/2011.
- _____. **Haitianos em Manaus: Dois anos de imigração - e agora!.** Travessia: revista do migrante. N°70 - Janeiro - Junho/2012.
- CONTINGUIBA, Geraldo Castro. **Apontamentos sobre o processo de inserção social dos haitianos em Porto Velho.** Travessia: revista do migrante. N°70 - Janeiro - Junho/2012.
- DERDERIAN, Katherine; SHOCKAERT, Liesbeth. **Respostas a fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária.** SUR. Revista internacional de direitos humanos. Ano 6 - N°10 - São Paulo - Junho/2009.
- GONZALEZ, Rodrigo Stumpf; SILVA, Cesar Augusto S. **Os "boat people" do século XXI e a atual política externa brasileira para refugiados.** Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD - Dourados, 2015.
- LACERDA, Gustavo Marcel Filgueiras. **Hannah Arendt: a política e o direito a ter direitos.** Belo Horizonte, 2011.
- LONG, Katy. **When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection.** Migration Studies, v. 1, v.1, 2013.
- MATIJASCIC, Vanessa Braga. **Haiti: segurança ou desenvolvimento no início dos anos 1990/** Vanessa Braga Majistatic. Curitiba: Appris, 2014.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. Campinas, SP: 2012.

_____. **O acolhimento dos refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**. Campinas, SP: 2007.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012.

SANTIAGO, Adriana. **Haiti por si. A reconquista da independência roubada/** Adriana Santiago (organizadora). Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013.

SILVA, Carlos Eduardo Lins. **Futebol, paz e riscos para o Brasil no Haiti**. Política Externa. Vol.13 Nº 2 Setembro/ Outubro/ Novembro 2004.

SILVA, César Augusto S. **A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015.

SILVA, Allyne Andrade; FERNANDES, Guilherme Antonio de Almeida Lopes; SEVERO, Thais Lara Marcozo. **A proteção jurídica do imigrante indocumentado à luz dos direitos humanos: o reconhecimento do imigrante como sujeito de direito e o caso dos haitianos no Brasil**. In: ALMEIDA, Guilherme Assis; PRADO, Alessandro Martis; SEVERO, Thais Lara Marcozo. **Constituição do sujeito de direito e direitos humanos**. Editora CRV/ Editora UEMS. Curitiba/Dourados, 2015.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. **Brasil e Haiti: parceria em busca de um futuro melhor/** Cap. 2: III Seminário Brasil-Noruega sobre paz e reconciliação. Brasília: Ministério das Relações Exteriores; Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

TÉLÉMAQUE, Jenny. **Imigração haitiana na mídia brasileira: entre fatos e representações/** Jenny Télémaque. Rio de Janeiro: UFRJ/ECO, 2012.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. El crimen de Estado como objeto de la criminología. **Derechos Humanos, reflexiones desde el Sur/** Eugenio Raúl Zaffaroni y Susana Albanese; coordinado por Sebastián Alejandro Rey y Marcos Filardi- 1ª ed. Buenos Aires: Infojus, 2012.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Derechos humanos: reflexiones desde el Sur/** Eugenio Raúl Zaffaroni y Susana Albanese; coordinado por Sebastián Alejandro Rey y Marcos Filardi. -1ª ed. - Buenos Aires: Infojus, 2012.

ZOLBERG, Aristide R.; SURHKE, Astri; AGUAYO, Sergio. **Escape from violence. Conflict and the refugee crisis in the developing world/** Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke, Sergio Aguayo . New York, Oxford: Oxford University Press, 1989.

SITES ACESSADOS:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Anselmo Henrique Cordeiro Lopes. **Ministério Público Federal/ Procuradoria da República no Acre**. 25 jan. 2012. Disponível em <file:///C:/Users/Asus/Downloads/acp.refugiados.haiti.pdf>. Acesso em 04/08/2013 às 14h00.

ACNUR. Cartagena+30: países da América Latina e o Caribe adotam Plano de Ação em comum. **ACNUR, Agência da ONU para refugiados**. 03 dez. 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/cartagena-30-paises-da-america-latina-e-o-caribe-adotam-plano-de-acao-comum/>. Acesso em 20/02/2016 às 18h00.

ACNUR. ONU pede que governos não deportem haitianos. **ACNUR, Agência da ONU para refugiados**. 30 jun.2011. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/onu-pede-que-governos-nao-deportem-haitianos/> Acesso em: 03 mar. 2014 às 15h00.

ACNUR. Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer e Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. **ACNUR, Agência da ONU para refugiados**. 2004. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1> Acesso em 25/02/2016 às 15h00 e às 16h00.

ALMANAQUE ABRIL. Estados Unidos detêm maior poder na ONU. 2013. Disponível em: <https://almanaque.abril.com.br/planeta-onu/pdfs/politica-2013.pdf>. Acesso em 25/02/2016 às 15h40.

ALTINO MACHADO. Acre 'exporta' imigrantes haitianos e se torna porta de entrada da África no Brasil. **Blog do Altino Machado**, 28 abr. 2014. Disponível em: <http://www.altinomachado.com.br/2014/04/acre-exporta-imigrantes-haitianos-e-se.html>. Acesso em 23/01/2016 às 13h00.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Unic/Rio/005**. Jan. 2009. Disponível em <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf> Acesso em 09/09/2014 ÀS 15h00.

DMT em Debate. Democracia e mundo do trabalho. Os haitianos e o efeito no mercado de trabalho brasileiro. **DMT em Debate**, 12 ago. 2015. Disponível em: <http://www.dmtemdebate.com.br/os-haitianos-e-o-efeito-no-mercado-de-trabalho-brasileiro/> Acesso em 01/03/2016 às 14h00.

ESTADÃO. Rede de 'coiotes' já faturou US\$ 60 mi com haitianos, diz relatório. **Jornal o Estado de S. Paulo**, 23 mai. 2015. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,rede-de-coiotes-ja-faturou-us-60-mi-com-haitianos-diz-relatorio,1692709>. Acesso em 25/06/2015 às 13h00.

FUNAG. Discursos selecionados do presidente Fernando Henrique Cardoso. **FUNAG**. 2009. Disponível em:<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Discursos_fhc.pdf> Acesso em 15/02/2016 às 19h00.

GABRIELA PANTELÃO. História de haitianos no Brasil. **O estrangeiro. Brasil país de imigração**, 16 jul. 2012. Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2012/07/16/haitianos-historias-diversas-e-um-mesmo-destino/> Acesso em 15/03/2016 às 10h16.

GAUCHA. Brasil concedeu mais de 13 mil vistos humanitários a haitianos em três anos. **Gaúcha**. 23 fev. 2015. Disponível em: < <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/brasil-concedeu-mais-de-13-mil-vistos-humanitarios-a-haitianos-em-tres-anos-127960.html>>. Acesso em 05/07/2015.

ITAMARATY. Nota de Esclarecimento. **Ministério das Relações Exteriores**. 7 jul. 2015. Disponível em: < www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10438:nota-de-esclarecimento-haiti&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em 10/11/2015 às 09h00.

MIGRANTE. Projeto estudo sobre a migração haitiana ao Brasil diálogo bilateral. Pesquisa Brasil. **Migrante**, 08 abr. 2014. Disponível em <<http://www.migrante.org.br/images/arquivos/pesquisacni-pucminas.pdf>> Acesso em 25/02/2016 às 10h00.

MINISTÉRIO TRABALHO E EMPREGO. Projeto "Estudos sobre a migração haitiana ao Brasil e diálogo bilateral. **MTE**, 2014. Disponível: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4AC03DE1014AE84BF2956CB6/Pesquisa%20do%20Projeto%20%E2%80%9CEstudos%20sobre%20a%20Migra%C3%A7%C3%A3o%20Haitiana%20ao%20Brasil%20e%20Di%C3%A1logo%20Bilateral%E2%80%9D.pdf>> Acesso em 27/02/2016 às 09h30.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. Governo brasileiro garante direitos para imigrantes haitianos. **MTPS**. Disponível em:<<http://portal.mte.gov.br/noticias-mte/1300-governo-brasileiro-garante-direitos-para-imigrantes-haitianos>>. Acesso em 25/02/2016 às 14h00.

NAÇÕES UNIDAS. Exclusivo: Cinco anos depois do terremoto que destruiu o Haiti, ONU continua apoiando reconstrução do país. **Nações Unidas no Brasil**. 12 jan. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/exclusivo-cinco-anos-depois-do-terremoto-que-destruiu-o-haiti-onu-continua-apoiando-reconstrucao-do-pais/>> Acesso 17/02/2016 às 14h51 e 17/02/2016 às 14h55.

NAÇÕES UNIDAS. Exclusivo: 'Gerar empregos é nossa prioridade agora no Haiti', afirma chefe do PNUD no país. **Nações Unidas no Brasil**. 23 mar. 2015. Disponível em <<http://nacoesunidas.org/exclusivo-gerar-empregos-e-nossa-prioridade-agora-no-haiti-afirma-chefe-do-pnud-no-pais/>>. Acesso em 07/08/2015 às 15h00.

NAÇÕES UNIDAS MULTIMEDIA. OMS: Cólera causou 150 mortes no Haiti somente este ano. **Notícias e mídia/Rádio Onu**. 06 jul. 2015. Disponível em: < <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/07/oms-colera-causou-150-mortes-no-haiti-somente-este-ano/#.VvxLOOIrLIU>> Acesso em 17/02/2016 às 16h00.

PORTAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Resolução Normativa nº 97, de 12 de Janeiro de 2012. **Conselho Nacional de Imigração**. Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>>. Acesso em 12/10/2015 às 22h00.

RADIO AGÊNCIA NACIONAL. Prorrogado prazo para concessão de visto humanitário aos haitianos. **Radioagência Nacional**. 12 ago. 2015. Disponível: < <http://radioagencianacional.ebc.com.br/direitos-humanos/audio/2015-08/prorrogado-prazo-para-concessao-de-visto-humanitario-aos-haitianos>>. Acesso em 24/09/2015 às 17h00.

TERRA. Veja as principais catástrofes naturais registradas no Haiti. **Notícias Terra**, 13 jan. 2010. Disponível em: < <http://noticias.terra.com.br/mundo/veja-as-principais-catastrofes-naturais-registradas-no-haiti,f8186355ccea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>> Acesso em 03/08/2015 às 08h00.

UNITED NATIONS. **United Nations Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator Valerie Amos. Statement to the Press on mission to Haiti.** 04 out. 2011. Disponível em:< <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/USG%20Haiti%20noon%20briefing%20statement%2004oct2011%20Checked.pdf>> Acesso em 17/02/2015 às 15h20.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. **Qual a política migratória do Brasil? DIPLOMATIQUE,** 07 mar. 2011. Disponível em: < <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>> Acesso em 12/03/2016 às 11h20.

YOUTUBE. Brasil X Haiti - Jogo da Paz. 23 set. 2006. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LPI74TQ6Gy4>>. Acesso em 25/02/2016 às 14h50.