



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS MINISTRO ALCIDES CARNEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MARILIA DANIELLA FREITAS OLIVEIRA LEAL**

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS  
SOCIAIS DOS HAITIANOS NO BRASIL (2010-2014)**

**JOÃO PESSOA**

**2015**

**MARILIA DANIELLA FREITAS OLIVEIRA LEAL**

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS  
SOCIAIS DOS HAITIANOS NO BRASIL (2010-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico.

**JOÃO PESSOA**

**2015**



É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

L433c Leal, Marília Daniella Freitas Oliveira.

Cooperação internacional para a proteção dos direitos sociais dos haitianos no Brasil (2010 - 2014) [manuscrito] / Marília Daniella Freitas Oliveira Leal. - 2015.  
119 p.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2015.

"Orientação: Profa. Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, Departamento de Relações Internacionais".

1. Cooperação internacional. 2. Deslocados ambientais. 3. Haitianos. I. Título.

21. ed. CDD 325.2

**MARILIA DANIELLA FREITAS OLIVEIRA LEAL**

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS  
SOCIAIS DOS HAITIANOS NO BRASIL (2010-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

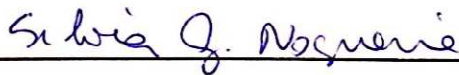
**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico.

Aprovada em: 27/05/2015




**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico**

**Orientadora (UEPB)**



**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvia Garcia Nogueira (UEPB)**



**Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Eduardo Pordeus Silva (UFCG)**

## DEDICATÓRIA

Aos que amo.  
Eles sabem quem são.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, por saber o que é melhor para mim!

Aos meus pais, Renato e Graça, por me ensinarem a ser quem eu sou. Tenham a certeza da minha gratidão e meu amor incondicionais.

À minha amada avó pela generosidade e pelas orações a mim dirigidas. Vovó “Tina”, você sempre acreditou mais em mim do que eu mesma!

Aos meus queridos irmãos: Victor e Vivianne, por torcerem sempre pelo meu sucesso e por serem meus companheiros pela vida toda.

À professora Andrea Pacífico que me introduziu ao fascinante mundo das migrações e do direito internacional de onde eu não sairei tão cedo. Obrigada por me guiar no árduo caminho da pesquisa e por entender que eu me dividia entre o estudo e a docência.

À professora Silvia Nogueira e ao professor Eduardo Pordeus, por me agradecerem com suas presenças na minha banca de defesa. Mais que docentes, amigos. A vocês minha gratidão e respeito.

Aos amigos que fiz nas aulas do mestrado da UEPB. Carlinha, Ahmina, Fabi, Claudia, Hugo, Delmo, Thamires, Mel, Marília “menina”, Jessica, Samuelson, Pablito, Daniel, Moisés e Shirley saibam que a alegria de vocês muitas vezes foi meu impulso para assistir aula depois da longa viagem entre meu trabalho em Sousa e a UEPB em João Pessoa. A vocês minha amizade.

Obrigada aos tantos amigos e amigas que me ligavam avisando das reportagens na TV sobre meu tema, que faziam marcações nas redes sociais e me mandavam mensagens de alguma matéria que me interessaria. Aos que, de uma forma ou de outra, envolveram-se nesse estudo junto comigo, por compartilharem as alegrias e os momentos de fraqueza, por me fazerem acreditar que tudo iria dar certo. Deus!

Em especial, agradeço a um grupo de amigos muito queridos: Marcus e Liana, David e Aleksandra, Yanny e Gustavo, Pedro e Keyse por serem “minha família substituta” e me darem o suporte necessário em Campina Grande. À Liana, em especial, pela ajuda nas traduções em francês.

Agradeço, também, ao CESED pela disponibilização do transporte. Ao “Seu Paulo” e aos amigos professores daquela Instituição: Glauco, Jaqueline, Ana Carolina Gondim, Manoel, Marcos Suassuna e todos os outros que me brindavam quase que diariamente com suas presenças leves e conversas divertidas ao longo do caminho enfadonho entre Campina Grande e João Pessoa.

Aos colegas da UFCG que entenderam as minhas limitações ao longo desses dois anos, em especial à professora Maria da Luz por, pacientemente e com o carinho que eu sei que ela tem por mim, revisar meu texto.

Em especial, agradeço e dedico esse trabalho aos meus queridos e amados alunos. Aos meus parceiros! Grande parte dessa jornada eu compartilhei com vocês. Foram inúmeras as ocasiões que dividi com minhas turmas as angústias e desafios para concluir esse trabalho. Quem de meus alunos irá dizer que não sabe o que é um “deslocado ambiental” e que não conhece a fundo “A rota dos haitianos para o Brasil”? E que os temas de Direito Internacional são excelentes para uma monografia de conclusão de curso? Agora eu posso dizer: foi por vocês e para vocês! Obrigada pelo apoio de sempre e pela amizade que muitos me dedicam!

Meus sinceros agradecimentos também aos “anjos” que fazem a “Missão Paz”, em São Paulo. Um agradecimento especial ao Pe. Paolo Parise, diretor da entidade e a dra Eliza Donda, advogada da Instituição que acolheram a “estrangeira paraibana” de braços abertos assim como fazem com as pessoas que mais precisam. Nos dias que ali passei senti a presença forte de Deus naqueles que se doam com tanto amor, diariamente, a uma causa tão nobre. O carinho de vocês me tocou profundamente. A oportunidade que tive de conhecê-los modificou para sempre a minha vida e me fez enxergar um mundo de dor e de amor que eu não conhecia. Não vejo a hora de revê-los novamente. Que Deus os abençoe.

Por fim, e não menos especial, agradeço ao meu amado marido, Alexandre, e ao meu filho Renan. Ninguém mais do que eles sabem o quanto essa jornada foi dura e complexa. Sem o seu apoio, sem o seu incentivo, sem o seu amor, “meu bem”, jamais teria conseguido. Se não fosse por você, Renan, mamãe jamais teria viajado tanto para assistir/dar aula. Jamais me esforçaria tanto para ser melhor a cada dia e te dar bons exemplos, assim como os seus avós sempre me deram. Perdoem-me as ausências e, muitas vezes, a falta de paciência. Eu amo vocês.

“Peca igualmente quem apressa o hóspede que não quer partir e quem o detém quando este já está partindo. O hóspede deve ser bem tratado se fica, e não deve ser impedido de partir se assim o deseja”.

(Odisséia, Homero)

## RESUMO

A dissertação teve por objetivo discutir a cooperação internacional para a proteção dos direitos sociais dos haitianos no Brasil, entre os anos de 2010 e 2014. A pesquisa valeu-se do estudo do deslocamento ambiental dos haitianos para o Brasil, a partir do terremoto que destruiu o país em 2010. Os atores escolhidos para a análise da cooperação para a proteção dos haitianos foram: o governo brasileiro, o Sistema Onusiano e a sociedade civil organizada, tomando como exemplo a “Missão Paz”, entidade ligada à Igreja Católica, localizada na cidade de São Paulo que acolhe migrantes do mundo inteiro. A investigação foi norteadada pelo problema da pesquisa, que consistiu em saber até que ponto houve cooperação entre atores para a proteção dos direitos sociais dos haitianos. Como método para a análise do objeto de pesquisa foi escolhido o qualitativo, o que permitiu a avaliação diferenciada dos documentos e bibliografias específicas sobre as migrações e o Haiti. Para os fins deste estudo, utilizou-se diversos instrumentos normativos nacionais e internacionais de proteção aos migrantes em todo o mundo. Este trabalho demonstrou que a experiência do deslocamento ambiental dos haitianos forçou a redefinição das políticas públicas brasileiras em relação aos estrangeiros e que a cooperação entre atores ainda é insipiente no cenário nacional. A sugestão alcançada foi que é necessário se elaborar uma convenção específica que proteja essas pessoas, uma vez que o regime internacional de proteção atual relega os deslocados ambientais a um plano secundário.

**PALAVRAS-CHAVE:** Deslocados ambientais. Cooperação. Haitianos. Brasil.

## ABSTRACT

The research aimed to discuss cooperation for the protection of social rights of Haitians in Brazil between the years 2010 and 2014. The research drew on the study of the environmental displaced of Haitians to Brazil from the earthquake that destroyed the country in 2010. The actors chosen for the analysis of cooperation for the protection of Haitians were: the Brazilian government, the UN system and civil society organizations, taking as an example “Missão Paz”, an organization linked to the Catholic Church, located in São Paulo that welcomes the world migrants. The research problem investigation was to what extent there was cooperation between actors for the protection of social rights of Haitians. The method chosen for the analysis of the research object was the qualitative, allowing the differentiated evaluation of specific documents and bibliographies on migration and Haiti. For purposes of this research used various national and international normative instruments for the protection of migrants worldwide. Research has shown that the experience of the environmental movement of Haitians forced the redefinition of Brazilian public policy towards foreigners and that cooperation between actors is still incipient in the national scene. The suggestion was reached that it is necessary to draw up a specific convention to protect these people, once the international regime of current protection relegates environmental shifted to a secondary plane.

**Keywords:** Environmental displaced persons. Cooperation. Haitians. Brazil.



## **LISTA DE FIGURAS**

1	Percentual de solicitações de refúgio por região: distribuição geográfica até 2014 (dados até outubro) .....	22
2	Mapa do Haiti .....	30
3	Principais rotas de entrada de haitianos no Brasil .....	38
4	Principais rotas de fluxo migratório de haitianos para o Brasil .....	40

## **LISTA DE TABELAS**

1	Gastos em dólares com a viagem até o Brasil .....	37
2	Número de vistos concedidos aos haitianos – 2011/2014 .....	55

## LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ASFMA	International Association for the Study of Forced Migration
CEM	Centro de Estudos Migratórios
CGIg	Coordenação Geral de Imigração
CNAI	Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CPMM	Centro Pastoral e de mediação dos Migrantes
CRAI	Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTPS	Carteira de trabalho e Previdência Social
DEEST	Departamento de estrangeiros
DPF	Departamento da Polícia Federal
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHG	Fórum Humanitário Global
FICV	Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
FIES	Financiamento Estudantil
IDH	Índice de desenvolvimento Humano
IMDH	Instituto de Migrações e Direitos Humanos
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
LDN	Liga das Nações
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCHA	Escritório das Nações Unidas para Coordenação de assuntos Humanitários
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIR	Organização Internacional para os Refugiados

OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUBR	Organização das Nações Unidas Brasil
OPAS	Organização Pan Americana de Saúde
OUA	Organização da Unidade Africana
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RN	Resolução Normativa
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem industrial
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
SUS	Serviço Único de Saúde
UE	União Europeia
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDs
UNESCO	Organização das Nações Unidas para educação, ciência e cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USD	Dólar dos Estados Unidos
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos refugiados palestinos

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>13</b>
<b>1 DO DESLOCAMENTO DOS HAITIANOS PARA O BRASIL .....</b>	<b>17</b>
1.1 DA MIGRAÇÃO FORÇADA .....	17
1.2 DO DESLOCAMENTO AMBIENTAL .....	32
1.3 DA VULNERABILIDADE MULTICAUSAL DO HAITI .....	38
1.4 DO DESLOCAMENTO DOS HAITIANOS PARA O BRASIL .....	44
<b>2 DA PROTEÇÃO BRASILEIRA AOS HAITIANOS.....</b>	<b>50</b>
2.1 DA PROTEÇÃO AOS DESLOCADOS E AOS REFUGIADOS .....	50
2.2 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA OS DESLOCADOS E OS REFUGIADOS.....	57
2.3 DOS DIREITOS SOCIAIS DOS HAITIANOS NO BRASIL.....	66
<b>3 DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DOS HAITIANOS NO BRASIL ENTRE 2010 E 2014 .....</b>	<b>72</b>
3.1 DAS TEORIAS DE COOPERAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	72
3.2 DOS ATORES ENVOLVIDOS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DOS HAITIANOS .....	80
3.2.1 Do sistema onusiano no Brasil .....	80
3.2.2 Da sociedade civil organizada: “A Missão Paz” em São Paulo .....	85
3.2.3 Do Brasil: governo federal, governo do estado de São paulo e Prefeitura Municipal de São Paulo .....	90
3.3 DAS SUGESTÕES PARA A EFETIVA PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS HAITIANOS NO BRASIL .....	99
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>125</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>128</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O mundo contemporâneo vive inúmeras e rápidas modificações. Como consequência, crescentes e graves alterações no meio ambiente e os impactos advindos desses fenômenos são sentidos por toda a humanidade. As populações das áreas mais atingidas são forçadas a migrar para continuar vivendo.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2012) define a migração forçada como um termo genérico utilizado para descrever um movimento de pessoas em que se observa a coação, incluindo a ameaça à vida e à subsistência, tanto por causas naturais quanto humanas. Desse modo, o enfrentamento das questões relativas às migrações pelo mundo têm urgência em ser estudadas para a proteção da vida do ser humano no planeta.

Os deslocamentos forçados dos indivíduos não constituem, portanto, um fenômeno novo, uma vez que permeia a história da humanidade. Os seres humanos já se deslocavam em razão de vários motivos, como guerras, fome, condições climáticas desfavoráveis, sendo obrigados a deixarem o local onde residiam (MENDONÇA, 2012).

Foi necessário desenvolver mecanismos de proteção para essas pessoas, por meio da elaboração de normas, princípios e regras que fossem respeitadas em nível mundial. Assim, o atual regime internacional de proteção aos refugiados surgiu para resolver os desequilíbrios e os problemas sociais gerados na Europa com o surgimento, no período pós-guerra, de um grande número de pessoas nessa situação. Essa proteção foi instrumentalizada pela Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos refugiados, realizada em Genebra, adotada em 28 de julho de 1951, vigorando desde 22 de abril de 1954 (Convenção da ONU de 1951), e pelo Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967 (PNUD, 2011).

Os Estados, com o intuito de fomentar a proteção a essa população, buscaram na cooperação internacional uma possibilidade de solucionar a problemática, uma vez que 147 países ratificaram a Convenção e o Protocolo supracitados. O enfrentamento do fenômeno migratório, em seus vários aspectos, não podia ser realizado de forma individual. Um Estado sozinho não poderia lidar com uma questão que vai além de sua capacidade gestora e que atinge diretamente os direitos da pessoa humana.

Assim, tendo em vista que a Convenção da ONU de 1951 não vislumbrou, na definição de refugiados, aquelas pessoas que se deslocam devido a graves alterações climáticas, pode-se utilizar a cooperação entre atores nacionais e internacionais para buscar a proteção dessa categoria de migrantes para que unidos possam cooperar na proteção dessa população.

O debate acerca dos deslocamentos forçados por motivos de alterações ambientais vem sendo bastante discutido. Todavia, ainda há o que se questionar, principalmente, no que diz respeito à definição de quem pode ser considerado deslocado ambiental, já que a nomenclatura é controversa e utilizada por vários estudiosos desse divergente tema. Para fins desse trabalho, será empregado o termo “deslocado ambiental” utilizado por Zetter (2008). O autor rejeita a nomenclatura “refugiado ambiental”, mesmo sendo essa a mais usada pela mídia, pelo fato de que ao nomear as pessoas que migram por razões climáticas poderia fragilizar a definição jurídica de refugiado e seu regime de proteção, confundindo o “refugiado ambiental” com o refugiado conceituado pela Convenção da ONU de 1951.

Vale salientar também que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Agência da ONU responsável pelos refugiados, utiliza o termo “migrante” para designar os migrantes voluntários e o termo “deslocados” para classificar os migrantes forçados. Essas categorias vão ser melhor explicadas ao longo do trabalho (ACNUR, 2012).

Assim, os “deslocados ambientais” são indivíduos que saíram de seu *habitat* de origem devido à grave modificação climática ou degradação ambiental que lhes impediu de sobreviver naquele território e são relegados à própria sorte, não existindo instrumento específico que lhes proteja (MENDONÇA, 2012). Nesse trabalho, utilizar-se-á esse termo para designar as pessoas que deixaram seus locais de origem em virtude de alterações ambientais.

Vislumbra-se que o deslocado ambiental não é abarcado pela Convenção da ONU de 1951, pois não é considerado refugiado. Desse modo, a proteção aos deslocados ambientais fica comprometida, necessitando-se de uma terminologia mais precisa para que se efetive a proteção, uma vez que não há instrumento próprio que resguarde os direitos dos deslocados que são vítimas de catástrofes ambientais.

Um terremoto, ocorrido em 2010, no Haiti, trouxe, como uma de suas consequências, o deslocamento ambiental de pessoas para outras áreas do próprio país e fora dele. O Brasil se tornou um dos principais destinos dos deslocados ambientais haitianos a partir de então. Todavia, em 2011, esse fluxo aumentou e se tornou contínuo. A entrada desses deslocados no país se dá, principalmente, pelos estados do Acre e do Amazonas, apesar de parte significativa dessas pessoas não estabelecerem residência nestes estados e se deslocarem, em sua maioria, para as regiões mais ricas do Brasil, com destaque para a cidade de São Paulo (SEIXAS, 2014). Assim, por questões epistemológicas, este trabalho tem por recorte temporal e geográfico a imigração haitiana para o Brasil entre 2010-2014, especificamente, sobre os deslocados ambientais haitianos que se encontram na cidade de São Paulo.

Pelo fato desses deslocados não serem vítimas de perseguição por questões religiosas, raciais, de nacionalidade, de opiniões políticas ou pertencimento a grupo social, eles não se enquadram na definição de refugiado estabelecida pela Convenção da ONU de 1951. Embora muitos ingressem com o pedido de refúgio junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), este órgão não lhes concede o refúgio.

O deslocamento maciço dos haitianos para o Brasil é um fenômeno novo, que vem gerando grandes desafios para o governo brasileiro. Portanto, para se discutir o tema em questão, utilizou-se de um estudo bibliográfico, descritivo e exploratório por meio de fontes primárias e secundárias e contando com a colaboração do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais da Universidade Estadual da Paraíba (NEPDA/UEPB). Por meio de revisão bibliográfica, nas áreas de migração forçada, deslocamento ambiental e cooperação internacional, obteve-se a familiarização com o tema escolhido, seus conceitos e suas teorias pertinentes. Todavia, o desenvolvimento deste estudo passou por vários obstáculos de acesso a dados e informações mais atualizadas, sendo remediados por meio de artigos científicos, artigos de imprensa e textos de doutrinadores que se debruçam, constantemente, sobre essa questão atual.

Assim, o primeiro capítulo trata dos diversos tipos de migração forçada, das classificações dos migrantes e deslocados ambientais e investiga as definições pertinentes ao tema. Analisa-se a inserção ou não da figura do deslocado ambiental na Convenção da ONU de 1951, debatendo-se como a proteção dessas pessoas deve ser implementada. Em seguida, tecem-se comentários acerca da vulnerabilidade multicausal do Haiti e do fenômeno do deslocamento dos haitianos para o Brasil a partir de 2010.

O segundo capítulo trata da proteção brasileira aos deslocados e refugiados por meio do estudo das políticas públicas atinentes a essa população que se encontra em território nacional, bem como demonstra a atual situação dos haitianos. Entende-se aqui políticas públicas como o “conjunto de ações realizadas e propostas pelo Estado, em todas as esferas, com o objetivo de atender a determinados setores da sociedade” (DEUBEL, 2006). A partir daí, são delineados os direitos sociais dos deslocados haitianos no Brasil com vistas a sua proteção.

Já o terceiro capítulo trata das teorias da cooperação e a proteção dos direitos sociais dos haitianos, especificamente na cidade de São Paulo, entre os anos de 2010 e 2014, e demonstra, também, os atores envolvidos no processo de efetivação da proteção dos direitos sociais dos deslocados haitianos, quais sejam: o Sistema Onusiano atuante no Brasil; a sociedade civil organizada; e o próprio governo brasileiro, em suas esferas federal, estadual e municipal, além de apresentar sugestões para a efetivação da proteção dos direitos sociais dos

haitianos que vivem no Brasil, bem como para o desenvolvimento de um regime internacional que abarque os deslocados ambientais como um todo.

No subcapítulo 3.2, em que se comenta sobre os atores envolvidos na proteção dos direitos sociais dos haitianos, houve a predominância da pesquisa exploratória devido à escassez de publicações sobre a atual situação dos deslocados haitianos em São Paulo. Buscando informações mais atualizadas e concretas, esta pesquisadora visitou a sede da Missão Paz, em São Paulo, e participou, como ouvinte, de reuniões com os órgãos da Prefeitura Municipal da cidade de São Paulo ligados à questão das migrações. Ademais, ao tratar sobre a atuação do Sistema Onusiano na proteção dos direitos sociais dos haitianos no Brasil, a coleta de informações se deu por meio dos sites institucionais, emails e telefonemas desta pesquisadora dirigidos às principais Agências da ONU com representação no Brasil.

Nos Anexos (A e B), traz-se a resolução normativa no. 97 do Conselho Nacional de Imigração sobre a concessão do visto permanente de cinco anos aos haitianos por razões humanitárias e a resolução normativa no.106 que prorroga esse prazo por doze meses. Nos Apêndices (A, B e C), estão compilados os emails das Agências Onusianas que responderam e que não responderam às indagações desta pesquisadora.

Já nas considerações finais, vislumbra-se a cooperação internacional como o meio mais adequado de interligar os Estados e outros atores nacionais e internacionais na questão dos deslocados ambientais. Apontam-se possíveis soluções a curto, médio e longo prazo para fomentar a cooperação tanto regional quanto internacional para proteger de forma efetiva os direitos sociais dos deslocados, apresentando uma nova perspectiva aplicável aos deslocados haitianos no Brasil na tentativa de fornecer uma resposta duradoura à problemática em questão.



## 1 DO DESLOCAMENTO DOS HAITIANOS PARA O BRASIL

Este capítulo tem por escopo abordar o fenômeno das migrações, em especial tecer comentários acerca dos deslocados ambientais, gênero ao qual os deslocados haitianos pertencem. Para tanto, faz-se necessário passar pelos conceitos de migrações, refugiados e deslocados ambientais, além do que se considera como deslocados internos. Destaca-se que a proteção internacional dos refugiados se efetiva na Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, concluída, em Genebra, em 28 de julho de 1951 e aditada pelo Protocolo de Nova Iorque, de 31 de janeiro de 1967. Tais instrumentos legais não se aplicam à classe de migrantes forçados denominados, para fins dessa dissertação, de deslocados ambientais. Assim, analisa-se o processo de deslocamento forçado dos haitianos para o Brasil.

### 1.1 DA MIGRAÇÃO FORÇADA

A história da Humanidade se confunde com o fenômeno do deslocamento do homem a procura de melhores condições de vida. Conquistas, guerras, invasões, fome, miséria e êxodos foram algumas das motivações que influenciaram a migração humana na história do mundo. Embora não seja reconhecido, migrar é um direito de todo ser humano (ANDRADE, 2001, p. 120-121).

Apesar da existência de Refugiados remontar às eras bíblicas — lembre-se do êxodo dos escravos Egípcios, sob a liderança de Moisés, em busca da Terra Prometida, a comunidade internacional somente esboçou uma preocupação acerca da questão após a Primeira Guerra Mundial, com a criação da Liga das Nações. Sem nunca ter definido a categoria Refugiado, a Liga atuou de forma eminentemente pragmática e pontual, protegendo grupos específicos, por meio do desenvolvimento empírico de mecanismos institucionais, cuja extensão dependia de considerações políticas e de simpatias humanitárias.

Na atualidade, os motivos ensejadores da migração são multicausais, tais como: globalização, xenofobia, reorganização da economia global, preconceito, violação de direitos, catástrofes naturais, conflitos armados e violências de toda espécie. Assim, os fatores determinantes das migrações conjugam mais de uma causa simultânea – seja ela de ordem política, econômica, social, cultural ou ambiental (KEANE, 2004).

Levando-se em consideração acontecimentos como os atentados terroristas, conflitos no Oriente Médio, tensões entre as comunidades de imigrantes mulçumanos na Europa e manifestações xenofóbicas recentes, reavalia-se a problemática das migrações, que se tornou

um tema extremamente relevante tanto para a agenda política internacional, quanto para acadêmicos das mais diversas áreas de conhecimento (PAIVA, s/d).

Para Bogús (1996, p. 165-166, apud PACÍFICO, 2008), dentre os fenômenos emergentes no processo de globalização contemporânea, a migração internacional:

[...] é um dos [fenômenos] que assume novos contornos e apresenta novos desafios no que se refere à sua análise e interpretação. Frente a tais desafios, é necessário pensar o processo de globalização, entendendo-o como uma nova expansão do capitalismo, que impõe uma racionalidade, padroniza culturas e acaba criando a ilusão de uma totalidade que de fato não existe.

As migrações internacionais constituem um importante fator de transformação da sociedade. São as mudanças econômicas, demográficas, políticas e sociais que ocorrem no seio social que determinam que as pessoas migrem. Por sua vez, estas migrações ajudam a produzir novas mudanças, tanto no país de origem, como no país de acolhimento (CASTLES, 2005).

De acordo com Castells (1999), a transformação tecnológica se desenvolve pela sua capacidade de gerar, armazenar, recuperar, processar e transmitir informação de modo a difundi-la globalmente e em alta velocidade. Todavia, em determinadas regiões do mundo e para frações consideráveis da população, esses novos paradigmas tecnológicos estão muito longe de serem alcançados.

Assim, percebe-se que a relação homem/natureza está na base do desenvolvimento e da transformação da humanidade, além de que o processo de globalização exerce influência nas questões ambientais. O aproveitamento dos recursos naturais, como meio de obter rendimentos, aliado ao pensamento de que as fontes de recursos naturais são inesgotáveis se tornam sérios problemas a serem enfrentados, constituindo o meio ambiente como alicerce da manutenção da vida no planeta e como foco de discussão no âmbito internacional (FRIEDMAN, 1999).

Nesse cenário de tantas mudanças, o mundo tem experimentado avanços tecnológicos inimagináveis e conquistas importantes, crescendo na mesma medida uma gama de problemas e ameaças ambientais. A relação entre as alterações ambientais e a migração é uma questão real e complexa a ser solucionada, uma vez que os impactos das mudanças na qualidade do meio ambiente são elementos relevantes para os estudos sobre migrações internacionais. A compreensão mais aprofundada e coesa sobre a relação entre as alterações ambientais e a migração possibilita a proteção dessa nova categoria de migrantes forçados na tentativa de efetivar seus direitos humanos (MENDONÇA, 2012).

Pacífico (2008) assevera que desastres econômicos, questões políticas e sociais vêm afetando a vida da humanidade, deixando claro que o problema dos refugiados, mais que um dilema jurídico, é uma questão socioeconômica e política. Portanto, resta evidente que o fenômeno migratório afeta toda comunidade internacional.

Desse modo, há de se compreender esse processo sob várias perspectivas. Uma delas é iniciar pelo conceito de fenômeno migratório que, para Cavarzere (1995, p. 9), mostra-se como:

[...] o movimento em si, ou seja, a circulação de pessoas, seja dentro do território, constituindo assim movimento migratório interior, seja para fora dele, caracterizando o movimento migratório exterior ou internacional. E por imigração, a ação de se estabelecer num país estrangeiro, antônimo de emigração. Emigração, ou ato de emigrar, significa saída da pátria em massa ou isoladamente.

A migração é o movimento de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, seja por meio de uma fronteira internacional, ou dentro de um Estado, abrangendo qualquer movimento da população, seja qual for sua extensão, sua composição e suas causas, incluindo a migração de refugiados, deslocados internos, migrantes econômicos e pessoas que se deslocam para outros fins, incluindo a reunificação familiar (OIM, 2009).

Esse número aumentou e, em 2013, segundo dados das Organizações das Nações Unidas (ONUBR, 2013), o mundo tem hoje 232 milhões de migrantes internacionais (3,2% da população mundial) e 59% deles vivem em regiões desenvolvidas. Cavarzere (1995) completa afirmando que nunca tantas pessoas moraram fora de seus países de origem e que a Ásia lidera o crescimento do fluxo de migrantes internacionais com 20 milhões de migrantes entre 2000 e 2013, o que indica que o continente deve ultrapassar a Europa neste quesito em um futuro não muito distante.

Assim, o migrante (IMDH, s/d) é toda a pessoa que se transfere de seu lugar habitual para outro lugar, região ou país. É um termo frequentemente usado para definir as migrações em geral, tanto de entrada quanto de saída de um país, região ou lugar, não obstante existam termos específicos para a entrada de migrantes – imigração – e para a saída deles – emigração. É comum, também, falar em “migrações internas” referindo-se aos migrantes que se movem dentro do país, e “migrações internacionais” para tratar dos movimentos de migrantes entre países, além de suas fronteiras.

Faz-se importante destacar a diferença entre migrações forçadas e voluntárias, já que inúmeros instrumentos de proteção se baseiam nesses conceitos. Castles (2003) classifica

os migrantes em voluntários quando estes se deslocam por motivo de trabalho, estudos, casamento, dentre outros e involuntários ou forçados aqueles que migram em razão de conflitos, vítimas de tráfico, desastres ambientais ou mesmo que solicitam asilo ou refúgio.

Scudder e Colson (1982) afirmam que o migrante voluntário seria aquele que, por algum motivo, deixou livremente seu ambiente de origem ou lugar habitual. Nesse caso, pode-se afirmar que essa categoria de migrante pôde optar entre migrar ou não, independentemente de fatores externos. Já os intitulados migrantes forçados são aqueles que migram dentro de seu próprio Estado ou para um país que não é o de sua nacionalidade ou residência por causas alheias à sua vontade, sejam elas econômica, política, social, desastres naturais ou busca por sobrevivência (IMDH, s/d).

Conforme o ACNUR (2014), os deslocados internos são aqueles que não atravessaram uma fronteira internacional em busca de segurança e permaneceram em seu país. Mesmo se fugiram por razões semelhantes às dos refugiados, legalmente, essas pessoas permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este possa ser a causa da fuga.

Para o Instituto de Migração e Direitos Humanos (IMDH, s/d), os deslocados internos são aquelas pessoas forçadas a migrar dentro do próprio país por motivos de violência interna, luta armada, violação generalizada e sistemática dos direitos humanos, grave desordem pública, incapacidade dos governos de garantir segurança a seus cidadãos, entre outras causas. Eles vivem situação semelhante à dos refugiados, mas permanecem no território do próprio país.

Jubilut e Apolinário (2010) diferenciam migrações voluntárias e migrações forçadas afirmando que voluntária seria aquela em que as pessoas e os seus membros familiares se transferem para outro país em busca de melhores condições sociais e materiais de vida para si e suas famílias e em que a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo, por razões de conveniência pessoal e sem a intervenção de um fator externo. No caso das migrações forçadas, o elemento volitivo do deslocamento é inexistente ou minimizado e abrange uma série de situações de vulnerabilidade do migrante.

Para Zetter (2011), a migração forçada é sintoma de crises humanitárias e possui diversas manifestações complexas. As condições, as intensidades e as configurações da migração forçada variam no tempo, na localização, na relação de gerenciamento das crises e nos diferentes contextos socioeconômicos e políticos, além de ser fruto de um conjunto de tendências globais, como aumento da população, urbanização, mudanças climáticas, aumento da pobreza e repressão política.

Nesse diapasão, Betts (2010, p. 361) analisa o que ele chama de “migração de sobrevivência”, o que se aplica ao deslocamento dos haitianos para o Brasil, uma vez que o autor afirma que novos elementos impulsionadores de grandes deslocamentos de pessoas surgiram na contemporaneidade, após a criação do regime de refúgio em 1951, deixando muitos elementos fora do enquadramento legal existente. Portanto, ele propõe a flexibilização e o alargamento do regime de proteção ao refugiado já existente para que se possa oferecer proteção subsidiária e evitar o repatriamento dos deslocados externos e migrantes irregulares em situação de particular vulnerabilidade que, de outra forma, escapam ao alcance das normas protetivas que já vigoram (BETTS, 2010).

A natureza mista dos fluxos migratórios mostra que as migrações voluntárias e forçadas são muitas vezes parte do mesmo fenômeno. Assim, movimentos migratórios podem incluir as pessoas que fogem de perseguição, conflito ou violência em seu país de origem, as que querem se reunir com membros da família e as que estão à procura de emprego ou de oportunidades de ensino (SILVA, 2014).

Essa classificação, todavia, não é absoluta. Por vezes, os migrantes considerados voluntários se transformam em forçados e a separação entre as categorias se torna tarefa difícil. Castles (2005) salienta que as migrações forçadas não devem ser entendidas como definições científicas rigorosas, mas resultado de negociações e decisões políticas dos Estados e Organizações Internacionais ao longo dos últimos anos. Essas categorias atendem aos objetivos jurídicos, políticos e administrativos, fazendo-se necessário propiciar diferentes tipos de proteção específica aos migrantes forçados, levando em conta a situação peculiar a que está submetida esse grupo de pessoas.

Segundo o ACNUR (2012), as pessoas migram por perseguição, violação de direitos humanos, conflitos, desastres naturais e artificiais, sendo que mais de 42 milhões são consideradas, especificamente, refugiadas e vivem fora de seus países de origem, forçadas a buscar segurança e proteção efetiva. No entanto, sabe-se que esse número é muito maior, já que o deslocamento nem sempre se dá de forma regular, sendo, por vezes, impossível averiguar de fato a quantidade real de pessoas espalhados pelo mundo.

Conforme o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2009), grande parte das migrações ocorre dentro do mesmo país. Este fato se justifica pelo medo que os migrantes têm de sair de seu Estado de origem e de ter contato com outro idioma, cultura e condições gerais de vida, como moradia, emprego e alimentação, que não são os mesmos a que estão acostumados, além da falta de recursos financeiros para ultrapassar as fronteiras nacionais (JACOBSEN, 2005).

Vale ressaltar que, dentro do gênero deslocado forçado, os refugiados e os deslocados ambientais são espécies e o que os diferem são os tipos de perseguições ou temores que cada um sofre. Para promover uma efetiva proteção às vítimas das degradações ambientais, é necessário estabelecer uma terminologia mais clara, estipulando tipologias que determinem o deslocamento, se forçado ou voluntário, interno ou internacional, permanente ou temporário, uma vez que cada tipo demanda uma proteção específica (MENDONÇA, 2012). Portanto, a eventual necessidade de novos sistemas terminológicos e de proteção às pessoas deslocadas por razões ambientais requer mais atenção.

Krasner (1982) considera inicialmente que os regimes internacionais podem ser definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões, explícitos ou não, nos quais as expectativas de cada ator convergem em uma determinada área das relações internacionais.

O autor completa ainda que a construção de regimes internacionais explica e promove a cooperação interestatal num ambiente internacional caracterizado pela lógica do dilema de segurança. Trata-se de um esforço em se pensar a questão de como coordenar as ações de atores utilitários em um contexto político em que atores diversos interagem na ausência de um ente governamental superior que possa regular suas ações (KRASNER, 1982).

Os regimes internacionais são estas instituições de caráter não-hierárquico em torno das quais as expectativas dos atores convergem, construídos para demonstrar aos Estados a possibilidade de obter ganhos conjuntos por meio da cooperação (HASENCLEAVER, 2000).

Assim, os refugiados possuem um Regime Internacional de proteção com os respectivos princípios, normas e procedimentos. O principal instrumento normativo que compõe é a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (Convenção da ONU de 1951), acrescida pelo Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967 (Protocolo Adicional de 1967), produzida em consequência dos acontecimentos ocorridos na segunda guerra, na tentativa de evitar perseguições e minimizar os efeitos devastadores do conflito mundial.

Faz-se necessário compreender o que são regimes internacionais de proteção para determinar quais as categorias protegidas ou não. Bull (1977) afirma que regimes internacionais são princípios gerais imperativos que requerem ou autorizam determinadas classes de pessoas ou grupos a comportar-se das maneiras prescritas. Corroborando com a ideia anterior, Keohane e Nye (1977) conceituam regimes como conjuntos de arranjos de governança que incluem redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamentos dos atores e controlam os seus efeitos.

Com relação ao regime internacional para a proteção dos refugiados, Betts (2010) afirma que, no momento de sua criação, era praticamente a única forma de cooperação institucionalizada na área da mobilidade humana e continua a ser a mais desenvolvida e coerente no aspecto de governança global para as migrações.

Para Pacífico (2012), dentre os regimes atuais, há os regimes relativos ao comércio internacional, meio ambiente, direitos humanos e refugiados. Inexiste, no entanto, um regime internacional que abarque, especificamente, os deslocados forçados e o meio ambiente e, assim, complete o atual regime internacional, criado em 1951, para proteger os refugiados.

Assim, a Convenção da ONU de 1951 é um dos instrumentos normativos incluídos no Regime Internacional de proteção aos refugiados e que fornece a mais abrangente codificação dos direitos desse grupo de pessoas em nível internacional, além de estabelecer padrões básicos para o tratamento dispensado a eles (ACNUR, 2005).

Longe de ampliar o termo refugiado, o referido diploma legal trouxe, em seu artigo 1º, §1, uma definição limitada do que constitui a situação da pessoa em condição de refúgio, *in verbis*:

[...] as pessoas que receando serem perseguidas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontrem fora do país de que tem a nacionalidade e não possam ou, em virtude daquele receio, não queiram pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possam ou, em virtude do dito receio, a ele não queiram voltar serão consideradas refugiadas.

A Convenção também estabelece que estão excluídas dessa definição e, conseqüentemente, da proteção que o instrumento normativo lhes confere, as pessoas que cometeram crimes contra a paz e a humanidade, de guerra, de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidos e os que foram culpados por atos contrários aos fins e aos princípios da ONU. Além disso, aquelas que estão sob proteção ou assistência de outro órgão da ONU, que não o ACNUR, também são excluídas dessa proteção (ACNUR, 2005). É o caso, por exemplo, dos Palestinos, já que ficaram excluídos da condição de refugiado adotada pela Convenção da ONU de 1951 em virtude da criação, também pela ONU, de um órgão específico para protegê-los, qual seja: o UNRWA (*United Nations Relief and Work Agency*).

Ainda, de acordo com a Convenção da ONU de 1951, apenas eram contempladas com a respectiva proteção as pessoas que se tornaram refugiadas em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Além disso, nos artigos 108 a 110,

havia uma limitação geográfica que restringia essa proteção ao continente europeu, uma vez que, até a década de 50, a maioria dos refugiados era da Europa, devido principalmente às duas grandes guerras ocorridas naquela região. Ou seja, além da restrição do conceito de refugiado, a Convenção da ONU de 1951 trouxe também uma limitação temporal e geográfica.

Com o passar do tempo e o surgimento de novos fatos geradores de conflitos e perseguições, tornou-se crescente a necessidade de proteger mais pessoas sob a condição de refugiado. Desse modo, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados revisou parcialmente a Convenção de 1951 e foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral da ONU e pelo Secretário-Geral, no dia 31 de janeiro de 1967, para que, com a ratificação do documento, os países aplicassem as provisões da Convenção de 1951 para todos os refugiados enquadrados na definição, mas sem limitação de datas e de espaço geográfico. Desse modo, foi retirada a limitação geográfica e temporal contida na Convenção, alargando a definição de refugiado com o intuito de abarcar mais pessoas sob sua proteção (ONUBR, 2012).

De acordo com Pacífico (2008), a própria Convenção da ONU de 1951 juntamente com o Protocolo Adicional de 1967, estabelecem algumas condições para que os refugiados sob sua proteção sejam reconhecidos, quais sejam: ter ultrapassado as fronteiras do seu país de origem ou residência habitual; ser civil; nunca ser um migrante econômico ou criminosos fugindo da pena; possuir mais de uma nacionalidade ou nenhum (apátridas); e ser protegido pelo princípio do *non-refoulement* (princípio da não-devolução). Esse princípio é expresso na Convenção em seu artigo 33:

[...] nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas. Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para se considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país.

Quando um Estado ratifica a Convenção de 1951 e/ou o Protocolo de 1967, está aceitando cooperar com o ACNUR em suas funções. Os argumentos contra a expansão da definição do termo refugiado se baseiam na justificativa que poderia diminuir o nível de proteção aos refugiados já existentes, além de que o contingente de pessoas iria aumentar demasiadamente, não havendo recursos humanos nem financeiros para suportar esse incremento (KING, 2006).



É uma das competências do ACNUR promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar a sua aplicação. Assim, vislumbram-se, no artigo 1º do Estatuto desse órgão (1950, p. 3), as suas várias incumbências e as responsabilidades:

[...] proporcionar proteção internacional aos refugiados que reúnam as condições previstas no presente Estatuto, e de buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando os governos e, dependendo da aprovação dos governos interessados, às organizações privadas a facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados, ou a sua absorção nas novas comunidades nacionais [...].

Importante destacar que a criação da Convenção da ONU de 1951 e do seu Protocolo Adicional de 1967, além da criação do ACNUR em 1950, estabeleceram um regime de assistência/proteção aos refugiados que permite a observância e a efetivação dos direitos e dos deveres dessas pessoas, bem como as contrapartidas que devem ser propiciadas pelos Estados na tentativa de promover os direitos humanos (SILVA, 2014).

Devido à existência de um Regime Internacional dos Refugiados, Castles (2003) afirma que os deslocados forçados oficialmente reconhecidos como refugiados estão em melhor situação que os demais, uma vez que eles possuem instrumentos jurídicos específicos para sua proteção, são auxiliados pelo ACNUR e, claramente, seus direitos são defendidos de forma mais eficaz.

Com relação aos outros instrumentos que historicamente preveem a proteção dos refugiados, observa-se que existem órgãos e normas de proteção aos refugiados. Na esfera regional, os principais sistemas protetivos são, segundo Pacífico e Gaudêncio (2014), o das Américas, o da União Europeia e o da África, que determinam, de forma individual, procedimentos para a solicitação de refúgio e proteção aos refugiados.

Em 1969, foi celebrado na África a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, celebrada pela Organização da Unidade Africana (OUA), que complementou a Convenção da ONU de 1951, alargando a definição de refugiado e regulamentando questões importantes como refúgio, repatriamento voluntário e proibição de atividades subversivas por parte dos refugiados (PIOVESAN, 2006, p. 60-61).

[...] qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimento que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra parte fora do seu país de origem ou nacionalidade.

Ainda sobre o continente africano, foi celebrada, em 2002, a Convenção sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala) que adotou uma medida essencial para reforçar a proteção dos direitos das pessoas mais vulneráveis. Não importando que o deslocamento humano seja motivado por conflitos armados ou catástrofes naturais.

Em nível de continente americano, o destaque maior se verifica na Declaração de Cartagena sobre os Refugiados (1984). Este instrumento é um marco na proteção aos refugiados, já que ampliou a definição do termo, em sua cláusula terceira, incluindo no *status* de refúgio novos grupos de pessoas que necessitavam de proteção. Ela é considerada um instrumento de proteção moderno e de grande contribuição para a América Latina. No entanto, mais uma vez, os deslocados ambientais não foram incluídos especificamente nas hipóteses (ONUBR, 2014).

No seu título III, a Declaração de Cartagena (1984, s.p) aduz que

[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Essa Declaração ratifica a importância de se celebrar a paz em países em conflito, tentando uma solução definitiva para o dilema dos refugiados. Ela inclui como refugiados as pessoas que deixam seu país de origem por causa de guerra, de violação contra os direitos humanos ou de causas similares que perturbem gravemente a ordem pública. Para tanto, vale ressaltar que quinze países na América Latina acolheram a definição regional mais ampla de refugiados proposta por esse instrumento normativo, a saber: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai (SEIXAS, 2014).

Em 2004, no vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), aconteceu uma reunião para comemorar a data na Cidade do México. Nessa ocasião, foi elaborado um documento chamado “Declaração e Plano de Ação do México”, com o intuito de fortalecer a proteção Internacional dos Refugiados na América Latina.

O ACNUR, juntamente com os governos do Brasil, Costa Rica, México, reuniu os governos dos países de América Latina, o Conselho Norueguês para Refugiados, a Corte

Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, além de setores da sociedade civil para analisar e debater as principais questões sobre os refugiados e outras pessoas que necessitam dessa proteção internacional dentro da região Latino Americana (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004).

O texto declaratório identificou linhas de ação para assistir aos países de refúgio na implementação dos princípios insculpidos na Declaração de Cartagena. Quatro reuniões consultivas preparatórias foram realizadas nas cidades de Bogotá, Brasília, Cartagena de Índias, Colômbia e São José nas quais se analisou a problemática de refugiados em cada região. Com base nas conclusões e recomendações destas reuniões, elaborou-se esse Plano de Ação com o propósito de auxiliar e buscar soluções para o dilema dos refugiados e outras pessoas que necessitam proteção internacional na região (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004).

Os principais Tratados sobre a proteção dos refugiados e deslocados são: a Convenção da ONU de 1951, juntamente com o Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967; Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984; Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994; Declaração de Kampala, de 2002; Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004 e a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2010 (ACNUR, 2014).

Importante destacar que a Declaração de Brasília, assinada em novembro de 2010 por 18 países, ampliou a proteção aos refugiados e apátridas no continente americano. Inseriu o respeito integral ao princípio de não devolução (*non-refoulement*), incluindo a não rejeição nas fronteiras e a despenalização da entrada ilegal de estrangeiros nos países signatários (ACNUR, 2014). E, celebrando os trinta anos da Declaração de Cartagena, em dezembro de 2014, foi acordada a Declaração do Brasil “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”, como resposta aos novos desafios da proteção internacional e a identificação de soluções para as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe, aprofundando o processo de cooperação dentro dos mecanismos de integração regional.

Já no âmbito da Europa, em junho de 1999, o Conselho Europeu de Colônia decidiu promulgar uma Carta de direitos fundamentais em nível de União Europeia (UE), incluindo os princípios gerais legitimados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950, além de

princípios, como dignidade da pessoa humana, decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Os deputados europeus e parlamentares dos países participaram das discussões, sendo que cada Estado da UE foi representado dentro da comissão que elaborou a Carta. Desse modo, foi formalmente aceita, em dezembro de 2000, pelo Conselho Europeu, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia.

A Carta foi alterada e proclamada pela segunda vez, em dezembro de 2007, e tem o condão de reunir, em um único documento, os direitos que anteriormente se encontravam dispersos em vários instrumentos normativos da UE e das legislações nacionais, conferindo maior clareza e efetividade aos direitos fundamentais e criando um ambiente de segurança jurídica dentro da UE (CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Em relação aos refugiados, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ratifica a Convenção da ONU de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, acolhendo aqueles cujas condições pessoais ensejem o *status* de refugiado (art 18).

Artigo 18º. Direito de asilo. É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Faz-se necessário ressaltar que a utilização do termo asilo na Carta dos direitos Fundamentais se deve ao fato de que, em inglês, a pessoa que solicita refúgio é denominada *asylum seeker*. (HENRIQUES, 2014, p.2).

Ainda no âmbito da UE, os países que compõem o bloco regional europeu receando ter que acolher grandes fluxos de migrantes econômicos adotam medidas restritivas para barrar os migrantes, violando as legislações de direitos humanos das quais são signatários, em especial a Convenção da ONU de 1951, uma vez que não estão concedendo a condição de refugiado a quem tem. Essa visão restritiva leva à limitação da proteção ao refugiado e ao solicitante de refúgio, já que estes são vistos como “indesejados” ou até mesmo como ameaça à segurança nacional dos países (TIRLEA, 2012).

A UE adotou, em 1999, o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), harmonizando as políticas já existentes e integrando o sistema de solicitação de refúgio em toda a União, esse sistema propôs a criação de um ordenamento comum que, teoricamente, levaria ao melhoramento das condições de acolhida e do tratamento dispensado aos refugiados (HENRIQUES, 2014). A autora continua ainda afirmando que, embora, a implantação do

SECA tenha obtido avanços, a UE continua sendo composta por diversos países soberanos, que absorvem as normas coletivas como lhes convém, não havendo nenhum meio pelo qual se possa impor a eles determinada conduta.

Assim, instrumentos de proteção aos refugiados são concebidos sem levar em consideração as condições peculiares dos outros tipos de migrantes forçados que não se enquadram nas hipóteses de concessão de refúgio. Uma quantidade significativa de indivíduos que não estão abarcados pela proteção do Regime Internacional dos Refugiados, entre eles os deslocados internos, os apátridas e os deslocados ambientais, este último objeto de estudo específico no decorrer deste trabalho. As proteções jurídicas, nacionais e internacionais, desses deslocamentos humanos ambientais, no entanto, são fornecidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo Direito Humanitário Internacional e pelos Princípios Orientadores de Deslocamento Interno, além da proteção nacional dada por cada país (PACÍFICO; GAUDÊNCIO, 2014).

Para Zetter (2008, p. 10), independentemente da nomenclatura que seja utilizada para se referir aos indivíduos que se deslocam por motivos ambientais, a ausência de *status* legal específico continuará, a menos que haja uma mudança institucional fundamental e o desenvolvimento de instrumentos e normas adequadas.

[...] um tema dominante do discurso baseado em direitos é que os direitos não devem ser violados pelo deslocamento. Há, portanto, bem estabelecidas, normas internacionais, regionais e nacionais de instrumentos jurídicos e convênios para proteger os direitos das pessoas deslocadas pelos conflitos, perseguições, catástrofes naturais e projetos de desenvolvimento. Assim é surpreendente que um quadro semelhante para proteger os direitos de pessoas forçadas ao deslocamento por causa da mudança climática induzida não exista.

O que difere, portanto, os refugiados dos deslocados internos, sem olvidar dos problemas e as perseguições similares que enfrentam, é o tratamento jurídico que lhes é dado. Os refugiados são protegidos por um Regime Internacional e contam com ajuda humanitária de várias organizações mundiais e da agência da ONU específica para acolhê-los (ACNUR), enquanto os deslocados internos têm a proteção apenas do seu país de origem que, muitas vezes, é o responsável por essas mesmas perseguições e pelo desrespeito aos direitos humanos.

Os deslocados internos são as pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de/ou com vista a evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos, calamidades humanas ou naturais e que não

tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado (ONU, 1998). Jubilut (2007, p. 166-167) diferencia os deslocados internos dos refugiados, afirmando que

[os deslocados internos] não cruzam as fronteiras internacionais e as causas para sua proteção são mais abrangentes, incluindo-se motivos de refúgio previstos somente em instrumentos regionais de proteção aos refugiados, tais como a possibilidade de catástrofes naturais.

Já os apátridas são os indivíduos que não possuem nacionalidade. Eles são objeto de uma Convenção específica sobre o Estatuto da Apatridia (1954) que garante os direitos fundamentais dessas pessoas. A Convenção da ONU de 1951 somente protege aqueles apátridas que também têm concedida a condição jurídica de refúgio.

Com relação à proteção internacional aos refugiados que é conferido pelo Brasil, o art. 11 da Lei nº 9.474/97 criou o Comitê Nacional dos Refugiados (CONARE) e institucionalizou o processo de concessão de refúgio no país, incluiu como hipótese de refúgio a situação dos indivíduos que estão fora de seu país de origem ou de nacionalidade devido à grave e generalizada violação de direitos humanos (PACÍFICO, ALVES e FARIAS, 2013), como se demonstra, *in verbis*:

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

O diploma brasileiro amplia a definição e o país apresenta um dos maiores números de reconhecimento do *status* de refugiados (MILESI e CARLET, 2006). O número de novos refugiados por ano no território brasileiro aumentou 1.255% entre 2010 e 2014 (ACNUR, 2014). Em 2010, o CONARE aceitou 150 solicitações de refúgio. Entre janeiro e outubro de 2014, o número chega a 2.032. A população estrangeira no Brasil é cerca de 1,5 milhão de pessoas, tendo crescido em torno de 50% entre 2011 e 2013. Esse número não representa nem 1% da população total do país, o que significa um índice baixíssimo para os padrões internacionais, cujos percentuais variam entre 10 a 25% (ACNUR, 2014). Nada se menciona, todavia, sobre números específicos de deslocados forçados devido às catástrofes ambientais.

A legislação brasileira, por meio do CONARE, portanto, concede refúgio não apenas a quem tem fundado temor de perseguição, em razão de motivos raciais, étnicos, religiosos, políticos e de nacionalidade, mas também a quem esteja exposto à grave e generalizada violação de direitos humanos.

Já a condição de pobreza e a problemática econômica não ensejam o direito ao refúgio. Esses motivos são a razão pela qual grande parte das solicitações de refúgio são negadas pelo CONARE. No Brasil, haviam sido protocoladas 566 solicitações somente em 2010. Já entre janeiro e outubro de 2014, foram recebidas mais de 8.302 solicitações (ACNUR, 2014). Conforme dados do ACNUR (2014), as solicitações de refúgio em 2014, em sua maioria, foram protocoladas no Sul (35%) e Sudeste (31%) do Brasil, sendo a cidade de São Paulo responsável por 26% dos pedidos, Rio Grande do Sul por 17% e Paraná por 12%. A região Norte registrou 25% das solicitações, concentradas no estado do Acre, com 22%; a região Centro-Oeste com 7%; e o Nordeste com apenas 1%, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1 – Percentual de solicitações de refúgio por região: distribuição geográfica até 2014 (dados até outubro)



Fonte: ACNUR, 2014, p. 10.

Esses percentuais não refletem o local de entrada dos estrangeiros no país, mas onde protocolaram os pedidos de refúgio. Caso negado o pedido pelo CONARE, a Lei 9.474/97, em seu artigo 29 aduz que caberá recurso no prazo de 15 dias para o Ministro da Justiça, todavia, a decisão dele é irrecorrível, conforme o artigo 31.

Artigo 29 - No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

[...]

Artigo 31 - A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Desse modo, os regimes internacional e doméstico para os refugiados ainda possuem inúmeras falhas e não contemplam todos os tipos de migrantes, em especial, falta proteção específica para os deslocados ambientais. As definições jurídicas são importantes, no entanto, a Comunidade Internacional não tem conseguido resolver de forma duradoura a problemática. Por isso, a necessidade de se buscar soluções para a proteção internacional da pessoa humana deslocada por motivos ambientais.

## 1.2 DO DESLOCAMENTO AMBIENTAL

No contexto dos deslocamentos forçados, viu-se que este é um gênero que abarca muitas espécies de migrantes, tais como: deslocados internos, refugiados e deslocados ambientais. As duas primeiras categorias foram objeto do subcapítulo 1.1. A partir de então, serão feitos comentários acerca dos deslocados ambientais.

A Convenção da ONU de 1951 e os demais instrumentos regionais de proteção aos direitos dos refugiados, como visto, não abarcaram a situação daquelas pessoas que se deslocam por questões climáticas adversas. No entanto, não se pode deixar essa parcela de deslocados relegados à própria sorte, tendo em vista que as mudanças climáticas e as alterações no meio ambiente estão cada vez mais sérias e as consequências desse processo transpassam as fronteiras do Estado em que as catástrofes acontecem (SILVA, 2014).

Apesar da estrita ligação entre degradação dos recursos naturais e migração forçada as consequências geradas por esse fenômeno foram por bastante tempo negligenciadas, sendo necessária uma perspectiva de longo prazo para saber o real impacto da degradação sobre a população (SUHRKE, 1994).

Lonergan e Parnwell (1998) ratificam a ideia acima na medida em que afirmam que o interstício de tempo entre as alterações ambientais e o momento da migração é um fator complicador, pois pode levar anos até que a degradação ambiental interfira na subsistência da população atingida. Portanto, a relação entre os fluxos migratórios e o meio ambiente, muitas vezes, é de natureza contextual. Desse modo, urge definir quais pessoas se enquadram nessa categoria de migrantes forçados, uma vez que a definição auxilia a criação de instrumentos efetivos de proteção.

Na esfera jurídica, são considerados refugiados apenas as pessoas que se encontram elencadas nas situações previstas pela Convenção da ONU de 1951 e no Protocolo Adicional de 1967, nos quais os fatores ambientais não estão incluídos. Entretanto, o uso do termo “refugiado ambiental” ou “deslocado ambiental” não é consenso na doutrina.



El-Hinnawi (1985, p. 10) utilizou o termo refugiado ambiental alertando para o crescimento das migrações em virtude de catástrofes relacionadas ao meio ambiente e os definiu como “aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, em razão de uma determinada ruptura ambiental (natural ou ocasionada pelo homem), que ameaçou sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida”, porém não distinguiu refugiados, refugiados ambientais e outros tipos de migrantes. Para este autor, existem três categorias de migrantes que se deslocam por causas ambientais, a saber:

[...] I) as pessoas que são deslocadas temporariamente devido a catástrofes (natural ou antrópica), mas que podem retornar ao seu lar original quando o dano ambiental tiver sido reparado; II) pessoas que estão permanentemente desalojadas e foram reassentados em outro lugar por motivo de uma mudança ambiental brusca e, III) as pessoas que migram de seu local de origem em busca de uma vida melhor devido ao fato de seu local de origem ter sido degradado a ponto de não suprir mais suas necessidades básicas (p. 10).

Desse modo, El-Hinnawi (1985) incorpora a definição do ACNUR sobre a população que sai de seu país de origem por questões ambientais, podendo ser quaisquer mudanças físicas, químicas ou biológicas nos ecossistemas ou diretamente nos recursos naturais que se tornam indisponíveis ou inacessíveis impedindo a continuação da vida humana.

Esse termo já havia sido utilizado na década de 70 por Lester Brown (2009), que foi pioneiro ao alertar que o número de deslocados estava crescendo em virtude de alterações climáticas, como desertificação, enchentes, tempestades, escassez de recursos hídricos e do excesso de poluentes no meio ambiente, e isso afetaria, principalmente, os pequenos Estados insulares de baixa topografia e das regiões costeiras degradadas que concentram grande densidade populacional.

Para Myers (2005, p. 1), refugiado ambiental é a pessoa que já não consegue ter uma vida segura em seu país em razão de seca, erosão do solo, desertificação, desflorestamento e outros problemas ambientais associados à pressão populacional e extrema pobreza que não encontra outra alternativa senão buscar refúgio em outro lugar. Muitos não deixam seus países e se deslocam internamente. O autor afirma, ainda, *in verbis* que

[...] as pessoas que já não podem ganhar uma vida segura em sua terra natal por causa da seca, a erosão do solo, desertificação, desmatamento e outros problemas ambientais, juntamente com problemas associados às pressões populacionais e a profunda pobreza. Em seu desespero, essas pessoas sentem que não têm alternativas senão buscar refúgio em outros lugares, apesar da tentativa perigosa. Nem todos eles fogem dos seus países, muitos sendo deslocados internos. Contudo, todos têm abandonado suas terras de uma

forma semi-permanente com base, se não permanente, com pouca esperança de um retorno previsível.

A OIM (2012, p. 10) utiliza, no entanto, o termo “migrantes ambientais” e os conceitua como

[...] pessoas ou grupos de pessoas que, predominantemente, por motivos de mudanças bruscas ou progressivas no ambiente que afetam negativamente as suas vidas ou condições de vida, são obrigados a abandonar suas casas ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se move tanto no seu país ou no exterior.

O Fórum Humanitário Global (FHG) denomina esses migrantes forçados de “deslocados do clima”. Os termos migrantes ambientais e deslocados do clima não parecem os mais apropriados, uma vez que a expressão é utilizada tanto para a pessoa que permanece dentro do seu próprio país quanto para aquela que cruza a fronteira, não havendo uma diferenciação clara, o que poderia comprometer o estudo do tema.

Bates (2002), utilizando a nomenclatura de refugiados ambientais, garante que estes são migrantes forçados, uma vez que deixam um determinado espaço geográfico, contra a sua vontade, como forma de sobreviver. Esse grupo é composto por três categorias: os “involuntários”, que seriam os refugiados ambientais, não possuindo qualquer controle sobre sua realocação devido à drástica mudança ambiental; os “obrigados” a se mover por sentirem as alterações, que seriam os migrantes ambientais; e, por fim, os que se deslocam “voluntariamente”, que seriam os migrantes.

O autor complementa, ainda, que entende como alterações climáticas quaisquer mudanças químicas, físicas ou biológicas que tornam o ecossistema inadequado para o sustento da vida humana, seja temporária ou permanentemente que, ao observar de que forma a transformação do meio ambiente pode influenciar na migração, é possível enumerar os tipos de perturbação ambiental que podem gerar o deslocamento, a saber: i) natural ou tecnológica; ii) aguda ou progressiva; iii) a medida em que a migração é um efeito previsto ou não.

Claro (2012) é adepta da mesma nomenclatura. Todavia, ela pontua que essa expressão “refugiados ambientais” é particularmente incômoda aos juristas devido à imprecisão do termo frente aos direitos dos refugiados e ao direito internacional. Wood (2001, apud CLARO, 2012) acrescenta que várias outras denominações são encontradas na literatura, por exemplo: migrantes ambientalmente forçados, migrantes ambientais de emergência, migrantes ambientalmente motivados e ecomigrantes. Esta última denominação se distinguiria dos

refugiados ambientais porque não são forçadamente deslocados. Os fatores que os influenciam estariam ligados aos fatores econômicos, como a exploração de recursos naturais fora de sua residência habitual.

Assim, o deslocamento é uma maneira de se adaptar às mudanças na medida em que as pessoas buscam alternativas de menor risco para sobreviver. Por vezes, constitui-se a única opção para aquelas pessoas que se encontram ambientalmente vulneráveis, seja porque moram próximas a áreas atingidas, seja porque já perderam tudo que possuíam (CLARO, 2012).

Segundo Mendonça (2012), o enquadramento como refugiado depende do cruzamento das fronteiras internacionalmente reconhecidas, diferentemente do que ocorre com os deslocados internos, e a definição de refugiado implica em um direito de retorno, uma vez cessada a motivação que gerou a perseguição. Todavia, nos casos, por exemplo, do aumento do nível do mar, essas pessoas não poderão retornar ao seu país de origem, distorcendo a natureza do problema. Continua a autora afirmando que a restrição ao uso do termo se daria pela preocupação de que em se ampliando a definição de refugiado para abarcar os deslocados afetados pelas mudanças climáticas, os mecanismos internacionais de proteção já existentes seriam enfraquecidos (MENDONÇA, 2012).

Castles (2002) assevera que o termo refugiado ambiental é simplista, unilateral e enganoso, implicando uma monocausalidade que muito raramente existe na prática. Para ele, as causas ambientais e naturais têm causalidades múltiplas diretamente ligadas às questões econômicas, sociais e políticas. Corroborando com esta ideia, Hugo (1996, p. 105) defende que alterações ambientais que impulsionam deslocamentos muitas vezes são subprodutos de fatores econômicos, demográficos ou políticos, sendo difícil isolar os fatores ambientais de outros geradores de migração. Arrematando, Myers (2005) afirma que os diferentes tipos de migração ambiental dificilmente têm apenas uma única causa.

Portanto, deve-se entender que a degradação ambiental e as mudanças climáticas são duas das causas que impulsionam as migrações e estão diretamente ligadas a outros fatores, tais como: exclusão social, crise econômica, questões fundiárias, marginalização, pobreza, desigualdade de rendas e de recursos, limitações territoriais, ampliação demográfica, conflitos nos países de origem, dentre outros. Identificar a motivação principal por vezes pode ser impossível devido aos variados fatores que podem desencadeá-la. Mesmo se o indivíduo cruzar as fronteiras ou permanecer no seu próprio país, este movimento pode ter natureza voluntária ou forçada, ou mesmo uma combinação de ambas as categorias (BLACK, 2001).

Para Gorlick (2007), há uma resistência internacional quando se fala em ampliação do termo “refugiado” e o ACNUR se opõe à expressão “refugiado ambiental” para tentar evitar

confusão com as demais categorias de deslocados, salientando que esta definição não faz qualquer alusão ao movimento transfronteiriço ligado aos conflitos armados e às perseguições. No entanto, o problema da definição existe e é essencial para a formulação das políticas públicas internas e internacionais de proteção ao deslocado ambiental.

Vale salientar que as políticas públicas devem ser entendidas como o conjunto de ações realizadas e propostas pelo Estado, em todas as esferas, com o objetivo de atender a determinados setores da sociedade. Deubel (2006) define o termo como "conjunto de iniciativas sucessivas, decisões e ações do regime político frente às situações socialmente problemáticas e que buscam a resolução das mesmas, ou pelo menos trazê-las a níveis manejáveis". Assim, são necessárias políticas públicas eficazes para resolver de forma duradoura a questão.

Ainda sobre a distinção entre deslocados ambientais e refugiados, Bétaille (2012, apud SOUZA, 2012, p. 11) afirma que existem razões fundamentais para que se faça essa diferenciação

Nós escolhemos aqui o termo deslocados ambientais por duas razões principais: a primeira é que o termo "refugiado" remete à Convenção de Genebra de 1951, cujo texto não é adaptado à realidade do fenômeno aqui estudado. A segunda é que o adjetivo "ambiental" permite englobar ao mesmo tempo os deslocados ligados à mudança climática, mas também às outras catástrofes naturais ou tecnológicas.

Dessa maneira, é difícil definir/classificar as pessoas que se deslocam em virtude de fatores ambientais e, como consequência, estimar a quantidade desses deslocados é uma tarefa complexa. Sobre a carência de definições precisas, Doos (1997) tentou estabelecer números para esta nova categoria. Todavia, é uma atitude bastante complexa devido às múltiplas causas que precisam ser consideradas. Quantificar torna-se ainda mais complicado quando se observa o fato de que grande parte do movimento de pessoas permanece dentro do próprio território abalado pelas alterações climáticas.

Observa-se que, embora haja uma dificuldade em unificar a terminologia para se referir às pessoas que fogem da insegurança climática, independentemente da nomenclatura utilizada, os fatores ambientalmente desfavoráveis podem forçar o processo de migração de pessoas em busca de melhores condições de vida. Esta pesquisadora se alia aos argumentos de Zetter (2008), que rechaça o termo refugiado ambiental pelo fato de se confundir como o refugiado descrito na Convenção da ONU de 1951; tendo, em sua opinião que a nomenclatura mais abrangente e que melhor se adequa ao caso é a de deslocado ambiental, para descrever a situação em que a pessoa é forçada a migrar tendo em vista a condição climática e/ou ambiental desfavorável.

Pacífico e Gaudêncio (2014, p. 133) afirmam que estudos aprofundados e observações contínuas sobre as alterações climáticas e os impactos gerados na vida de todo planeta, incluindo os deslocamentos ambientais de um modo geral, têm desempenhado um papel importante para manter o foco pela procura de soluções duráveis para aquelas pessoas que migram motivadas pela perda da qualidade do meio ambiente em que vivem. Arrematam as autoras que “[...] a cooperação internacional com cruzamento de assuntos em áreas de interesse estatal se torna eficaz no caso dos deslocados ambientais, pois atinge o ponto chave, que é a segurança estatal”.

Morrissey (2009) afirma que, em um mundo com mudanças inevitáveis, a mobilidade pode ser encarada como uma forma bem sucedida de adaptação às alterações no meio ambiente. O cerne da questão, no tocante ao deslocamento ambiental, contudo, é o receio de que esse fluxo de pessoas possa chegar a grandes proporções, seja porque houve uma alteração drástica no meio ambiente ou pela procura da sobrevivência em um ambiente inóspito. Assim, não há respostas previsíveis e rápidas, uma vez que sequer há consenso na definição/classificação nem linearidade nos padrões ambientais e/ou sociológicos (CLARO, 2012).

O que existe, portanto, é um consenso sobre o fato de que alterações naturais não são as únicas causas do deslocamento ambiental e a situação econômica, social e política pode também ser uma ameaça, influenciando tanto no aumento quanto na diminuição do fluxo de deslocamentos ambientais. Isso demonstraria que, além do equívoco científico em simplificar o fenômeno em curso, seria um risco excluir a responsabilidade política, imputando as consequências apenas aos fatores de ordem climática (CAMBRÉZY, 2001).

Nessa perspectiva, o deslocamento depende da maneira como as pessoas diretamente afetadas pelas alterações climáticas podem se adaptar. A identificação de regiões que provavelmente possam ser mais afetadas pelas alterações ambientais não implica que o deslocamento ocorrerá necessariamente nessas zonas geográficas (BLACK, 2001). Black (2001) completa ainda que, com o aumento de deslocados ambientais no mundo, as políticas migratórias internacionais de proteção poderão ser mais severas na tentativa de conter os deslocados.

Como observado, os desastres climáticos têm afetado diretamente o mundo todo, particularmente as regiões mais pobres, em que vivem populações em áreas costeiras ou vulneráveis à degradação ambiental. Além do fato de que as maiores concentrações de pessoas em regiões de risco, como é o caso de Índia, China e sudeste da Ásia, contribuem para maiores prejuízos diretos decorrentes das catástrofes (MUNICHRE, 2006).

Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2013) conclui-se que os impactos dos desastres naturais no desenvolvimento dos países pobres são maiores. E, a longo prazo, esses países mais vulneráveis podem chegar à situação de miséria extrema devido à destruição de infraestrutura e de meios de produção em virtude da catástrofe. O deslocamento, portanto, é uma das soluções encontradas para amenizar as extremas restrições (WADDINGTON; SABATES-WHEELER, 2003).

Albala-Bertrand (1993, p. 92) enriquece o debate observando que

[...] as pessoas e atividades mais afetadas por desastres naturais estão vinculadas a ser aquelas pertencentes aos setores mais pobres e impotentes de países com menor desenvolvimento social, especialmente, nos países em transição rápida com pouca ou nenhuma consideração pelas margens das consequências sociais.

Desse modo, observa-se a necessidade da comunidade internacional atuar de forma a diminuir a crescente deterioração ambiental no mundo, prevenindo futuros acontecimentos, uma vez que esses impactos ambientais afetam um número crescente de pessoas e se tornam um impulso para o deslocamento, assim como ocorreu no Haiti.

### 1.3 DA VULNERABILIDADE MULTICAUSAL DO HAITI

O Haiti está localizado no mar do Caribe, ocupando a parte ocidental da Ilha de São Domingos. Sua única fronteira terrestre é com a República Dominicana, ao oeste, tendo como capital a cidade de Porto Príncipe (Figura 2). Em 2014, sua população era de 10.430 milhões de habitantes. Cerca de 48,7% são alfabetizados, e 36% deles possuem até 15 anos, faixa etária ideal para a frequência escolar, todavia, não estão matriculados nas escolas, constatando a deficiência educacional do país. A média de anos escolares por adultos é de apenas 4,9. A República do Haiti possui dois idiomas oficiais: o francês e o crioulo (MRE, 2014).

A expectativa de vida no país é de 62,4 anos. No *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 2012, o país se posicionou no 161º lugar. Em 2014, caiu mais ainda de posição e agora ocupa a 168º posição, em um *ranking* de 185 países, abaixo de Estados como Sudão, Senegal e Mauritânia (PNUD, 2014).

O Haiti experimenta uma situação de miserabilidade em que cerca de três quartos da população vivem abaixo da linha da pobreza, segundo dados sociais do PNUD (2014). O país possui um grau de desenvolvimento humano baixo e com um produto interno bruto (PIB) de U\$S 13,5 bilhões.

Figura 2 – Mapa do Haiti



Fonte: MRE, 2014, s.p.

O Haiti, antes chamado de *Saint-Domingue*, foi governado entre 1957 e 1986 por François Duvalier, cujo apelido era Papa Doc. Antes de chegar ao poder, ele se destacava por iniciativas solidárias e acolhedoras, entretanto, ao assumir o cargo de presidente, ele impôs o terror ao país, as autoridades católicas foram expulsas, a imprensa foi silenciada e as terras foram expropriadas, como explica Pimenta (2013, p. 2):

Criou a “Milícia de Voluntários da Segurança Nacional”. Seus integrantes ficaram conhecidos como “Tonton Macoute”, que em português seria algo como “bichos-papões”. Eram fiéis seguidores de Duvalier e posteriormente de seu filho e sucessor, Jean-Claude Duvalier (este permaneceu no poder até 1985, quando a instabilidade político-social o fez partir para o exílio na França). A Era Duvalier deixou rastros na sociedade haitiana: O país se tornou a nação mais pobre das Américas, setores de atividade pública, como o serviço de saúde, estavam em situação alarmante e o índice de analfabetismo entre os maiores do mundo. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,404, sendo considerado muito baixo; aproximadamente 60% da população é subnutrida e mais da metade vive abaixo da linha de pobreza, ou seja, com menos de 1,25 dólar por dia.

Com o término do regime duvalierista, aconteceram as eleições diretas e, em 1990, foi escolhido Jean-Bertrand Aristide, deposto após 7 (sete) meses de governo por militares da era Duvalier. Em 1994, Aristide retornou por meio de uma nova intervenção militar apoiada pelo governo americano (SEIXAS, 2014). Ainda segundo o mesmo autor, a política econômica adotada pelo presidente Jean-Bertrand Aristide e seu sucessor gerou grandes impactos negativos e uma crise econômica grave, em meados de 2003. Diante de toda essa repercussão e do grande descontentamento da população, Aristide deixa o Haiti e um terrível legado que culminou em outra intervenção militar.

Já não bastasse a grave instabilidade político-econômica do país, uma de suas características principais é a vulnerabilidade ambiental. O país é, frequentemente, atingido por tempestades, inundações, terremotos e secas. Em 2004, o Haiti sofreu graves danos provocados pela natureza: chuvas intensas castigaram a região de *Massif de la Selle*, registrando mais de 70 milhões de metros cúbicos de água em apenas vinte e quatro horas, cujo resultado foi: 1.191 mortos, 1.484 desaparecidos, 153 feridos, 16.900 afetados e mais de 1.705 casas destruídas (IOM, 2007).

As mudanças no meio ambiente, por si mesmas, todavia, não promovem os deslocamentos, mas produzem consequências graves que interferem no aumento das vulnerabilidades pré-existentes que, eventualmente, serão a causa próxima dos movimentos migratórios (IOM, 2010).

A questão se torna ainda maior nas regiões cujos problemas socioeconômicos se associam às vulnerabilidades ambientais e à grande concentração populacional. Considerando-se a complexidade que envolve o fenômeno das migrações humanas, torna-se quase impossível determinar as causas do deslocamento humano. Em geral, tais causas determinantes se associam a mais de um fator de forma simultânea, tanto de ordem política, econômica, social, cultural e/ou ambiental (KEANE, 2004).

Para melhor entender os vários níveis de fragilidades que um Estado pode sofrer em diversos âmbitos (social, econômico e ambiental) é essencial definir vulnerabilidade. Segundo, Pacífico, Alves e Farias (2013), cada país, dependendo de seu nível de desenvolvimento e de sua capacidade de resposta face aos problemas que se impõem, pode possuir um tipo específico de vulnerabilidade ou vários deles ao mesmo tempo, como também pode não o ter. A relativização dessa vulnerabilidade depende do espaço físico e dos grupos sociais que afeta. A vulnerabilidade varia, ainda, de acordo com o tempo, o espaço e os atores envolvidos, além de ser dinâmica, transformando-se com frequência e rapidez. Desse modo, fenômenos semelhantes possuem efeitos diferentes em cada lugar afetado, pois cada região é singular e possui distintas maneiras e condições de lidar com eles (PACÍFICO, ALVES e FARIAS, 2013).

Corroborando com a ideia exposta acima, não foram apenas os fatores ambientais que influenciaram o deslocamento dos haitianos, embora este tenha sido um fator preponderante, uma vez que a situação vivenciada por eles é de muita miséria e fragilidade (SEIXAS, 2014).

Cerca de alguns meses depois das fortes chuvas, no mesmo ano de 2004, o Haiti sofreu com a passagem do furacão Jeanne, causando enchentes em várias cidades e deixando



mais de dois mil mortos, cerca de 900 desaparecidos, 2.600 feridos e 5.000 casas destruídas (IOM, 2007).

Ainda em 30 de abril de 2004, com o intuito de reerguer o país, foi criada uma missão de paz pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas para restaurar a ordem no Haiti, após um período de insurgência e da deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide, denominada Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH - sigla derivada do francês *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti*), cuja liderança coube ao Brasil (ONUBR, 2013).

Os principais objetivos da missão são os seguintes (ESCOLA NAVAL, 2008):

- estabilizar o país;
- pacificar e desarmar grupos guerrilheiros e rebeldes;
- promover eleições livres e informadas; e
- formar seu desenvolvimento institucional.

A partir da presença dos militares brasileiros na ilha, os haitianos adquirem mais informações sobre o governo brasileiro e o modo de vida do maior país da América do Sul.

Os objetivos buscados pela missão eram, principalmente, estabilizar o país, pacificar e desarmar grupos guerrilheiros e rebeldes, promover eleições livres e formar o desenvolvimento institucional e econômico do Haiti.

O país continuou sendo castigado por outras enchentes, menos devastadoras e periódicas, como a que ocorreu em julho de 2005 e resultou na morte de dez pessoas e 500 famílias prejudicadas. Em 2006, outra inundação matou sete pessoas e 4.040 famílias foram afetadas, causando a destruição de mais de 317 casas (COMISSÃO EUROPEIA, 2007).

Fernandes e Milesi (2011, s.p) reconhecem que as graves modificações ambientais foram um dos elementos ensejadores da chegada de haitianos ao Brasil, embora não admitam que o terremoto seja o único motivo que impulsionou essa migração:

Em janeiro de 2010, um forte terremoto assolou o país, matando mais de 150.000 pessoas, criando um grande número de desabrigados e reduzindo a escombros parcela importante da infraestrutura habitacional e governamental, agravando profundamente a situação humanitária desta que é a mais pobre nação do continente americano. [...] O conjunto de situações adversas tem estimulado, quando não forçado, expressiva parcela da população a deixar o país em busca de melhores condições de vida.

A condição de país vulnerável envolve questões sociais, políticas, econômicas e ambientais do Haiti, como afirmam Pacífico, Alves e Farias (2013). De acordo com Moser (1998, apud

ALVES; MELLO; CARMO, 2006), configura-se a situação de vulnerabilidade desde que haja três elementos, quais sejam: a exposição, a incapacidade de reagir e a dificuldade de se adaptar aos riscos. Assim, a vulnerabilidade é mais sentida na área ou grupo social em que haja maior predisposição de um desastre e cujas respostas sejam insuficientes. As consequências podem variar de local para local, em razão da capacidade material, da adaptação e do preparo de algumas regiões no enfrentamento desses fenômenos. É importante ressaltar esse ponto porque muitos Estados sofrem com desastres ambientais semelhantes.

Em se tratando de vulnerabilidade social e econômica, Guareschi et al. (2007) afirmam que a falta de condições para se obter acesso à bens e serviços tornam o indivíduo vulnerável, além disso esse conceito está indiretamente vinculado com o de mobilidade social, uma vez que as possibilidades que indivíduos em situação de vulnerabilidade possuem de se movimentarem nas estruturas sociais e econômicas são reduzidas. Ou seja, existe esse tipo de vulnerabilidade quando falta aos cidadãos estratégias de inclusão e o acesso à informação e à educação básica.

A vulnerabilidade política é resultado de um sistema ou regime político autoritário e corrupto com a existência de violência política. O Estado se mostra incapaz de controlar e manter a ordem dentro de seu território e entre os seus cidadãos, ocasionando instabilidade e insegurança política (PACÍFICO, ALVES e FARIAS, 2013).

Em se tratando de vulnerabilidade ambiental, observa-se que ela está diretamente relacionada às questões socioeconômicas e políticas. Todavia, as mudanças climáticas são os principais fatores que causam a vulnerabilidade ambiental, uma vez que são um fenômeno que não ocorre de forma isolada. As alterações no meio ambiente incrementam as vulnerabilidades já que influenciam na produtividade laboral, no aumento da pobreza e na ampliação dos fluxos migratórios (BRUCKNER, 2012). Desse modo, utilizando-se as definições de vulnerabilidade (socioeconômico, político e ambiental), observa-se que o Haiti é um Estado bastante vulnerável, tendo em vista a característica de ocorrência de grandes mudanças climáticas (GAUTHIER; MOITA, 2010).

A vulnerabilidade do Haiti causa muitas preocupações, já que seu território está localizado no cinturão de furacões das Américas, sofrendo com terremotos, inundações ocasionais, secas periódicas e fortes tempestades entre junho e outubro (CIA, 2012). A posição geográfica, os eventos naturais, juntamente com a degradação do solo e a poluição são os principais fatores de vulnerabilidade ambiental do território e tornam os efeitos muito mais graves, afetando a condição social do país, que sofre de insegurança alimentar devido à infertilidade do solo e a escassez de água, que, como consequência, geram o êxodo rural e

agravam os problemas sociais nas áreas urbanas. Além disso, possui uma capacidade insuficiente de resposta a estes problemas devido à sua fragilidade socioeconômica e política (PNUMA, 2010).

A mais grave tragédia ambiental que se abateu sobre o Haiti aconteceu em 12 de janeiro de 2010, em que um terremoto de 7,0 graus na escala Richter provocou a morte de cerca de 200 mil pessoas, deixou 250 mil feridos e outros milhares desabrigados (OCHA, 2012).

O terremoto teve como epicentro as proximidades da cidade de Léogâne, a 17 km da capital do país, *Port-au-Prince*, que foi também fortemente afetada, juntamente com sua região metropolitana. Esse cenário de terror foi agravado pelas inúmeras doenças que se alastram pela falta de condições mínimas de higiene e água potável. A principal delas foi a epidemia de cólera, a qual dizimou 5.500 pessoas e infectou mais de 363.000 (AGÊNCIA LUSA, 2012). Esse desastre natural provocou um verdadeiro caos no país, que já possuía uma longa trajetória de instabilidade político-econômica e teve sua história marcada por diversos governos ditatoriais. O país recebeu ajuda humanitária internacional, além do auxílio que já contava da ONU que, em outubro de 2010, por meio do Conselho de Segurança, decidiu ampliar o mandato da Minustah até 15 de outubro de 2011 e depois até 2016, reafirmando seu compromisso em ajudar na reconstrução do país após esse desastre natural (MATIJASCIC, 2010).

No mesmo ano da tragédia, um surto de cólera também chegou ao país, matando mais de 8.000 pessoas e, em 2012, dois furacões (Issac e Sandy) atingiram duramente o Haiti, deixando a produção agrícola ainda mais frágil e trazendo mais impactos negativos para a população, como escassez de água potável e de comida, perdas na lavoura e pecuária (FERNANDES; CASTRO, 2014).

A ilha caribenha, todavia, ainda não se recuperou. Passados mais de quatro anos da catástrofe, cerca de 360.000 pessoas ainda vivem em alojamentos improvisados. Mesmo com a ajuda das Nações Unidas e de governos, como o brasileiro, que auxiliam com projetos sociais e de engenharia e pavimentação, não é suficiente, uma vez que o país ainda é palco de outros fenômenos naturais, como enchentes periódicas, furacões e estiagem sazonal. (AGÊNCIA BRASIL, 2014).

Os problemas ocasionados pelas vulnerabilidades políticas, socioeconômicas e ambientais do Haiti acontecem de forma simultânea e suas consequências afetam a população de acordo com a preparação do Estado para lidar com estes fenômenos e sua capacidade de mitigar os problemas por eles causados (PACÍFICO, ALVES e FARIAS, 2013).

Diante desse contexto, muitos haitianos buscaram no deslocamento (interno ou internacional) a resposta para solucionar os problemas agravados pelo desastre ambiental e a falta de condições de sobrevivência. Um dos destinos mais procurados foi o Brasil.

#### 1.4 DO DESLOCAMENTO DOS HAITIANOS PARA O BRASIL

O fenômeno da imigração no Brasil pode ser confundido com o próprio nascimento da sociedade brasileira, levando-se em conta que o país fora descoberto pelos europeus. O Brasil nunca soube receber de forma eficaz o imigrante, não facilitando sua assimilação cultural à sociedade brasileira, apesar da aparente cordialidade que lhes era dada (PACÍFICO; MARCELINO, 2009).

Assim se deu também com o deslocamento dos haitianos para o Brasil. Esse processo teve início em 2010, cujo estopim foi o terremoto, e avançou até formar um fluxo migratório permanente. Apesar das medidas tomadas pelo governo e do apoio da sociedade civil organizada, a falta de instrumentos legais de uma política migratória adequada faz com que a chegada desses estrangeiros ao país se transforme em uma situação única e desafiadora para a sociedade brasileira como um todo (PACÍFICO; GAUDÊNCIO, 2014).

Milesi (2014, s. p) relata a migração haitiana para diversos países:

O conjunto de situações adversas tem estimulado, quando não forçado, expressiva parcela da população a deixar o país em busca de melhores condições de vida. O Banco Mundial (2011) estima que aproximadamente 10% da população do país tenha emigrado (1.009.400 pessoas), mas outras fontes indicam que a diáspora haitiana já tenha ultrapassado a casa de 3.0 milhões de pessoas (Hatian Diáspora-2011). Vários são os destinos escolhidos. A mais numerosa comunidade está nos Estados Unidos, seguida pela República Dominicana. Outros países da América e Caribe também recebem um grande contingente de haitianos com destaque para o Canadá, Cuba e Venezuela. Na Europa, o país de maior afluência é a França.

Uma das rotas de migração dos haitianos, como dito alhures, é o Brasil. Este fato constitui uma alteração nesse caminho percorrido pelos haitianos, uma vez que o Brasil não era tido como destino migratório tradicional. Assim, após o terremoto de 2010, o país se tornou o terceiro mais procurado pelos haitianos, depois da República Dominicana (país com que faz fronteira) e Estados Unidos (IOM, s/d). Este episódio se deve, em parte, a presença das forças armadas brasileiras na operação de estabilização, fazendo com que o país se tornasse mais conhecido pelos haitianos, além da imagem de país próspero, especialmente, pelos eventos da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016). Portanto, segundo a mesma organização internacional,

as recomendações sobre o Brasil e a estabilidade econômica e política também influenciaram na escolha.

Nesse contexto, o país se tornou o destino de muitos haitianos a partir de 2010. Contudo, foi em 2011 que o fluxo migratório se revelou significativo nos estados do Acre (AC) e do Amazonas (AM). A imigração haitiana pelo Acre se iniciou a partir de dezembro de 2010 e, segundo o Ministério das Relações Exteriores (2014), até dezembro de 2014 pelo menos 5,6 mil deslocados haitianos entraram em território brasileiro. Assim, em 2013, o estado acreano se tornou a principal porta de entrada no país.

Foram apresentados e utilizados, nessa dissertação, os dados resultantes de uma pesquisa realizada por Fernandes e Castro (2014, s. p.), em fevereiro de 2014, como parte do projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil: diálogo bilateral”, em que se traçou o perfil dos haitianos que chegaram ao Brasil, a partir de 2010, como forma de basear a análise sobre a proteção dos direitos sociais dos deslocados haitianos no Brasil, uma vez que o Comitê de Ética e Pesquisa indeferiu as entrevistas que esta pesquisadora pretendia realizar com os haitianos, na cidade de São Paulo, justificando que o projeto deveria tramitar em uma Universidade mais próxima da residência dos pretensos entrevistados.

Na elaboração do relatório, Fernandes e Castro (2014) tinham por objetivo principal demonstrar as percepções dos haitianos sobre várias questões, como moradia, emprego, alfabetização, saúde, dentre outros temas do cotidiano desses deslocados. Foram entrevistados 340 haitianos nas cidades de Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo e Porto Velho. O número de entrevistados foram: 275 homens (81,0%), e 65 mulheres (19,0%). Para tanto, utilizaram a pesquisa documental nos registros administrativos disponíveis no Ministério das Relações Exteriores (MRE), no Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Foram ouvidos 340 haitianos nas cidades de Belo Horizonte, Curitiba, São Paulo e Porto Velho.

Os deslocados haitianos afirmaram, no relatório, que o caminho a ser percorrido até chegar ao Brasil está longe de ser fácil. Leva-se cerca de três meses na jornada até chegar à região Norte do Brasil e, além de longa, a viagem é cara, custa em média USD 2.912,72 por pessoa (conforme a Tabela 1) para cruzar o Peru e chegar até alguma cidade fronteiriça brasileira, mas há relatos de gastos mais altos no valor de USD 5.000,00, sendo os haitianos, inclusive, vítimas de “coiotes”.

Tabela 1 – Gastos em dólares com a viagem até o Brasil

<b>Gastos em Dólares</b>	<b>Nº absoluto de pessoas</b>	<b>Porcentagem (%)</b>
Até 1.000	15	4,4
1.001 a 2.000	39	11,5
2.001 a 3.000	76	22,4
3.001 a 4.000	40	11,8
4.001 a 5000	13	3,8
Mais de 5.000	8	2,4
Não se aplica	31	9,1
Não Responderam	118	34,7
<b>Total</b>	<b>340</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria com base no MTE (2014).

A burocracia resulta em uma empreitada arriscada: a travessia da fronteira de forma ilegal, criando e mantendo uma máfia de humanos administrada por uma parceria entre “coiotes” (organização criminosa que supostamente facilita a imigração) e uma polícia corrupta. Os haitianos são compelidos a se envolverem em um esquema ilegítimo e rentável no qual eles próprios são a mercadoria (SEIXAS, 2014).

Seixas (2014) ainda afirma que a extorsão ocorre de forma tão violenta que os haitianos se veem obrigados a entregar aos coiotes a quantia arrecadada com esforço na terra natal, fruto da venda de todos os bens, inclusive de suas próprias casas. Assim, sob ameaça de retorno ao ponto de origem, os haitianos necessitam “comprar sua liberdade”. Os “coiotes” prestam auxílio no deslocamento dessas pessoas com transporte motorizado, conduzindo-os por lugares menos movimentados no intuito de fugir das autoridades policiais que podem frustrar o plano de entrar no Brasil. Em alguns casos, inclusive, os coiotes corromperiam autoridades policiais peruanas, para lograr êxito na condução até a fronteira brasileira. Para Thomaz (2013, p. 131),

[...] a jornada dos haitianos envolve uma série de redes ilegais de atravessadores ou “coiotes”, normalmente incluindo viagens de avião para o Panamá e Equador, para a seguir se dirigirem ao Peru ou à Bolívia como meio de se chegar aos estados brasileiros do Amazonas e do Acre, respectivamente.

Outra das principais rotas de chegada ao Brasil, conforme Milesi (2009), tem início em Porto Príncipe por via aérea, passando pela República Dominicana, seguindo para países como Panamá, Equador e Peru ou Bolívia, e, a partir dali, por via terrestre ou fluvial, até o Norte do Brasil, especialmente nos estados do Acre e do Amazonas, conforme demonstra a Figura 3.

Figura 3 – Principais rotas de entrada de haitianos no Brasil



Fonte: MTE, 2014, p. 16.

Os haitianos saem do Haiti e normalmente voam até o Equador, que não exige visto para cidadãos haitianos cujo limite é de 90 dias de duração. Desse modo, eles gozam de situação regular para permanência durante esse período. Depois eles passam, por via terrestre, pelo Peru, onde percorrem o trecho mais custoso e longo da viagem por terra até chegarem à cidade peruana de Iñapari, fronteira com Assis Brasil no Acre, onde as autoridades responsáveis pela migração subtraem dinheiro dos deslocados (SEIXAS, 2014).

O Peru passou a exigir, a partir de 2012, visto dos haitianos e, no Equador, houve, em 2013, uma tentativa de restringi-lhes a entrada, mas a medida não foi implementada. Nenhum desses dois países se tornou o destino final dos deslocados haitianos. Eles ingressam no Brasil pelo estado do Acre, principalmente, pelas cidades de Assis Brasil ou Epiatociolândia e se deslocam até a cidade de Brasileia no mesmo estado, onde o governo estadual oferecia abrigo até maio de 2014 (FERNANDES; CASTRO, 2014).

A cidade de Brasileia recebeu um enorme contingente de haitianos desde 2012. Houve época de desembarcarem 500 haitianos por mês na cidade, obrigando o governo local a realizar ações emergenciais de acolhida a essas pessoas, além de um programa preventivo contra cólera, propondo, inclusive, o fechamento provisório das fronteiras, o que não foi aceito pelo governo federal (ZEFERINO; AGUADO, 2012, p. 213).

Em Brasileia, o governo estadual ofereceu abrigo até o início de maio de 2014. Todavia, a situação era de total descaso com o ser humano. Um amontoado de pessoas dormia em colchões espalhados no chão, em um galpão com teto de zinco, cuja capacidade era para

200 pessoas e estava abrigando mais de 800. Não havia talheres na hora das refeições obrigando as pessoas a comerem com as mãos, nem material de higiene pessoal. Sem mínimas condições de higiene e salubridade, o abrigo foi fechado (CONNECTAS, 2013).

O Conectas Direitos Humanos (2013, s/p), em visita àquele local, relatou essas condições sub-humanas em que viviam os haitianos,

[...] mais de 830 imigrantes – quase todos, haitianos – vivem confinados num galpão, com capacidade para apenas 200 pessoas, em condições insalubres de higiene, repartindo o uso de apenas 10 latrinas e 8 chuveiros, onde não há distribuição de sabão nem pasta de dente, o esgoto corre a céu aberto e as pessoas são empilhadas durante meses num local de 200 m<sup>2</sup>, com teto de zinco, no qual lonas plásticas negras servem de cortina, sob temperaturas que chegam aos 40 graus. O hospital local diz que 90% dos pacientes provenientes do campo têm diarreia. O local já abriga 4 vezes mais pessoas do que deveria e 40 novos haitianos chegam todos os dias.

Outra cidade que vem acolhendo os deslocados haitianos é Tabatinga, também na região Norte do Brasil, mas também sob condições precárias. Ali os haitianos ficavam aguardando mais de um mês pelo visto provisório concedido pela Polícia Federal. Contudo, a demanda foi aumentando e, em 2011, existiam mais de 500 haitianos na expectativa de ter sua situação legalizada.

Vale ressaltar que, apesar da maior parte dos deslocados haitianos passarem pelo Acre, eles não ficam de modo permanente nesse estado, transferindo-se, principalmente, para outros mais ricos, em geral São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, em busca de emprego e melhores condições de vida, alguns deles por conta própria, conforme demonstra a Figura 4.



Figura 4 – Principais rotas de fluxo migratório de haitianos para o Brasil



Fonte: MTE, 2014, p. 16.

A partir do terremoto que ocorreu no Haiti em 2010, o Brasil se tornou um dos destinos para os cidadãos haitianos. Foi em 2011, entretanto, que esse fluxo aumentou e se tornou contínuo. Em 2014, os haitianos ainda continuam chegando pelos estados do Acre e do Amazonas e boa parte deles se dirigem às regiões mais ricas do Brasil como Sul e Sudeste (LEAL; LEITE, 2012). Desse modo, mostra-se essencial que o Brasil adote políticas públicas de efetivo acolhimento e proteção aos deslocados haitianos que se encontram em seu território, como se verá a seguir.

## 2 DA PROTEÇÃO BRASILEIRA AOS HAITIANOS

Este capítulo tem por objetivo abordar as políticas públicas brasileiras no que concerne aos deslocados e refugiados, especificamente, examinar a atuação do governo brasileiro juntamente com outros setores da sociedade civil organizada na acolhida dos haitianos que ingressam no Brasil. Essas pessoas chegam em situação de vulnerabilidade, não possuindo condições de se manter e dependendo de ajuda inicial para permanecerem, de forma digna, em território brasileiro.

Nesse diapasão, serão tecidos comentários acerca dos instrumentos normativos de proteção aos direitos sociais dos estrangeiros, em especial, os deslocados haitianos que chegaram ao Brasil, entre 2010 e 2014, e as principais ações da política migratória brasileira sobre a questão, levando-se em conta a importância da cooperação entre os atores nas relações internacionais como forma de solucionar a questão dos deslocados.

### 2.1 DA PROTEÇÃO AOS DESLOCADOS E REFUGIADOS

A proteção aos deslocados e refugiados que se encontram em território brasileiro evidencia um dos fundamentos e objetivos do Estado brasileiro que é a consecução da dignidade da pessoa humana.

Para Sarlet (2007, p. 62), dignidade da pessoa humana é

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos

Tendo em vista esse princípio, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) define como direitos sociais aqueles que visam a garantir aos indivíduos o exercício e usufruto de direitos fundamentais, em condições de igualdade, para que tenham uma vida digna, por meio da proteção e garantias dadas pelo Estado. Dentre os direitos sociais está o direito ao trabalho e este deve ser um trabalho decente que consiste em um labor adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna.

A concepção de trabalho decente para a OIT (2009) apoia-se em quatro pilares estratégicos:

(a) o respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; d) diálogo social.

É importante seguir esse princípio também quando se trata do trabalho de estrangeiro no Brasil. Os haitianos que aqui chegam vêm em busca, principalmente, de melhoria de vida. Muitos deles acreditam que conseguirão esse objetivo por meio de um trabalho digno e de livre escolha do trabalhador, pois “o controle abusivo de um ser humano sobre o outro é a antítese do trabalho decente” (BRITO FILHO, 2004, p. 51).

Dessa forma, a proteção que se visa dar aos deslocados e aos refugiados que se encontram em território brasileiro deve ser baseada no princípio da dignidade da pessoa humana como forma de efetivar os direitos dessa população, uma vez que esse princípio é um dos fundamentos atuais dos direitos humanos (SEIXAS, 2014).

Vale salientar que a gestão da entrada de estrangeiros no Brasil é de responsabilidade de três instituições governamentais: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), que é o responsável por emitir os diversos vistos dentro do Brasil (temporários ou permanentes, em caso de viagem, na condição de artista, desportista ou estudante, entre outros) e também nas Unidades Consulares no exterior; o Ministério da Justiça (MJ), que é o responsável pelos procedimentos de documentação e regularização da situação migratória dos estrangeiros no Brasil, como pedidos de refúgio e união estável; e, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao qual cabe a emissão das autorizações para que os estrangeiros possam trabalhar de forma regular no Brasil.

Fora os ministérios, outro importante órgão colegiado da política migratório no Brasil é o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), cuja gestão é quatripartite, ou seja, é composto por representantes do Governo Federal, dos trabalhadores, dos empregadores e da sociedade civil. Vincula-se ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e tem o apoio técnico-administrativo da Coordenação Geral de Imigração (CGIg). O CNIg é responsável por formular as políticas migratórias adotadas pelo sistema brasileiro, a partir da edição de Resoluções Normativas (RNs) e da normatização das questões migratórias (MTE, 2014).

Além disso, existe o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) que é um órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, responsável, dentre outras coisas, por analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, orientando e coordenando as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Dentro da legislação brasileira que trata sobre a primeira acolhida ao estrangeiro, o que se pode observar é que a Lei nº 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro (EE), remonta à época da ditadura. Prevê, por exemplo, poucas possibilidades para a concessão de visto permanente, pois, apenas podem solicitar esse documento pais e companheiros de pessoas nascidas no Brasil, refugiado ou asilado, vítima de tráfico de pessoas e pesquisador estrangeiro com alta graduação. A legislação estabelece outros tipos de visto, como de trabalho e de estudante, mas ambos têm limite máximo de um ano e só podem ser renovados no país de origem do imigrante (art 14).

Além disso, recomenda que no caso de migrantes irregulares, ou seja, aqueles que ainda não possuem sua condição reconhecido pelo país acolhedor, estes são notificados a deixar o país e, caso desobedeçam, são passíveis de deportação, como demonstra o art 57 da lei em questão

Art. 57. Nos casos de entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território nacional no prazo fixado em Regulamento, será promovida sua deportação.

Os haitianos recém-chegados ao Brasil ingressaram com solicitações de refúgio alegando que o país vive em um regime ditatorial. Todavia, não havia notícias de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas com assim exige a Convenção da ONU de 1951. Esses pedidos, analisados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), constatam que eles se deslocaram devido ao terremoto que destruiu a ilha caribenha em 2010 e que, como os desastres ambientais não estão incluídos nas hipóteses de reconhecimento da condição de refúgio da Convenção da ONU de 1951, combinada com o Protocolo de 1967, aos haitianos não foi reconhecido o *status* de refugiado. Assim dispõe a Lei 9.474/97,

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:  
I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

De fato, a legislação brasileira, por meio do artigo 12 da Lei nº 9.474/97, admite a concessão de refúgio, realizando-se um pedido formal ao CONARE, órgão subordinado ao Ministério da Justiça, que tem competência em relação ao assunto, desde que atenda às hipóteses legais.

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; [...] (BRASIL, 1997).

O CONARE, todavia, indeferiu os pedidos dos haitianos entendendo que estes deslocados devem comprovar a total inércia do Haiti em proteger sua população e, somado a isso, pelo fato da Convenção da ONU de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 não abarcarem como refugiados aqueles deslocados provenientes de desastres ambientais. Todavia, o próprio dispositivo legal prevê, como hipótese para a concessão de refúgio, a todo indivíduo que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. Foi, justamente, o que aconteceu com os deslocados haitianos a partir do terremoto de 2010. Dessa maneira, o órgão estatal descumpriu a Lei 9474, uma vez que não concedeu refúgio aos haitianos vitimados.

Mattar (2012) analisou a possível aplicabilidade do inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/1997 para enquadrar os haitianos como refugiados, citando a existência de jurisprudência do CONARE que exige que o Estado de origem do solicitante de refúgio tenha os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário totalmente incapazes de agir e que falte paz estável e durável; além do reconhecimento da comunidade internacional de que aquele Estado se encontra em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. De acordo com o autor não haveria o preenchimento desses requisitos para a concessão do refúgio para os haitianos.

É preciso entender, contudo, que o Haiti enfrenta instabilidade política e ausência de instituições fortes e independentes, tanto é assim que baseado nisso se fundamentou a atuação da Minustah, além do fato do país sofrer com regimes ditatoriais e sucessivos golpes

de Estado. Se, de fato, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Haiti fossem fortes e independentes, não haveria a necessidade de atuação da ONU no país.

Já o reconhecimento da comunidade internacional de que o Estado de origem do solicitante de refúgio se encontra em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos se dá por meio das resoluções do Conselho de Segurança da ONU, incluída a que criou a Minustah, que foi adotada em razão das dificuldades de o Haiti de se manter estável. Assim, resta patente, a necessidade da aplicabilidade do inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/1997 pelo Estado brasileiro, reconhecendo a condição de refugiados dos haitianos. Seixas (2014) afirma que:

[...é contraditório] o Haiti figurar como suficientemente instável e violento para receber uma Missão de Paz das Nações Unidas, que já dura nove anos, mas, ao mesmo tempo, é suficientemente pacífico, institucionalmente forte e garantidor de direitos humanos a ponto de seus nacionais não serem reconhecidos como refugiados ao chegarem no Brasil. A resposta a esse questionamento parece estar atrelada às consequências políticas e de soberania envolvidas.

Em análise mais profunda, pode-se entender que a decisão brasileira de não reconhecer a condição dos haitianos como refugiados não está ligada à ausência de normas jurídicas de proteção aos deslocados haitianos, mas baseada em uma decisão político-estratégica, qual seja, identificar os haitianos como refugiados implicaria ao Brasil um dever de reconhecer essa condição em casos idênticos, o que poderia ocasionar um estímulo ainda maior à migração, além de admitir o fracasso da comunidade internacional em apoiar a soberania do Estado haitiano.

Thomaz (2013) ratifica esse entendimento quando afirma que se critica a lei nacional porque esta poderia ser utilizada para proteger os haitianos, entendendo que, na situação encontrada na ilha depois do terremoto de 2010, essas pessoas estariam expostas a uma situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos”, hipótese prevista na lei nacional como ensejadora de refúgio. O Brasil age de forma inusitada ao negar a condição de refugiados a esses deslocados, mas, ao mesmo tempo, conceder-lhes um visto especial. Assim, o Brasil não estaria se comprometendo internacionalmente a uma proteção sustentada dos deslocados haitianos tendo como parâmetro balizador a lei doméstica, estaria, sim, apenas oferecendo uma medida paliativa e de urgência para a exceção baseada no sentimento momentâneo de que a negativa de entrada dessas pessoas em seu território não era recomendável (THOMAZ, 2013).

Tendo em vista a não utilização do diploma legal pátrio para se conceder o *status* de refugiado aos haitianos, Godoy (2011, s. p.) atesta a urgência de uma normatização específica que abarque os deslocados em razão das mudanças climáticas:

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

Buscando uma solução mais compatível com a defesa dos direitos humanos, o governo brasileiro adotou o procedimento no sentido de aplicar a Resolução Normativa nº 97, do Conselho Nacional de Imigração (Anexo A), de 12 de janeiro de 2012, que aceita a permanência dos deslocados haitianos no Brasil por razões humanitárias, na tentativa de melhorar a situação dos haitianos em situação irregular no País.

O artigo 1º da RN 97 (CNIg, 2012, s. p.) afirma:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010

Assim, levando-se em consideração a grave situação do Haiti, tentando administrar o fluxo migratório no país e, ao mesmo tempo, buscando cumprir seus compromissos internacionais de proteção aos Direitos Humanos, outra alternativa não restou ao governo brasileiro senão autorizar a permanência dos haitianos em território nacional com a concessão da “Residência permanente por razões humanitárias”.

Essa resolução trouxe a possibilidade de concessão de visto de residência aos haitianos, facilitando a obtenção de documentos de identidade, carteira de trabalho e acesso aos

serviços públicos básicos de saúde e educação fundamental (GODOY, 2011), o que implica que, em relação aos estrangeiros de outras nacionalidades, os haitianos passaram a ter um tratamento mais benéfico no processo de regularização de seus *status* migratórios (SEIXAS, 2014).

A RN nº 97, contudo, restringiu a concessão dessa modalidade de visto a 100 por mês, ou seja, a um total de 1,2 mil vistos por ano fornecidos somente na embaixada brasileira em Porto Príncipe e que, a partir do dia seguinte à publicação da norma, os haitianos irregulares seriam impedidos de ingressar em território brasileiro.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.

Zetter (2011, apud FARIA, 2012) afirma que a proteção dos deslocados ambientais não deve limitar-se apenas à concessão do visto de permanência no país acolhedor e, completa ainda, que a existência deste novo tipo de imigrante implica em novos desafios em níveis nacional e internacional.

As respostas políticas em todos os níveis de governança, de apoio à resiliência, à adaptação e à sustentabilidade dos meios de subsistência são os melhores meios para responder ao problema dos deslocados ambientais (ZETTER, 2008).

A governança é, segundo Claro (2012), um somatório de maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas ou privadas, gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual se concilia e se age sobre interesses distintos ou conflituosos. Vale ressaltar que a atribuição da governança é tratar de um tema específico nas diversas escalas e por meio da atuação dos mais diversos atores.

Claro (2012) completa ainda afirmando que o reconhecimento de que as questões que envolvem o meio ambiente alcançam proporções globais. O entendimento da limitação dos recursos naturais frente ao consumo, à degradação ambiental intensa e à necessidade de governança para enfrentamento dos problemas ambientais comuns deram origem às grandes discussões na ONU sobre meio ambiente, resultando nas Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Humano (1972), Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável



(1992) e Rio +20 (2012), e na realização de diversos acordos internacionais nesses processos, demonstrando um regime ambiental global em vias de nascimento.

Assim, percebendo a limitação do quantitativo de vistos frente ao fluxo de haitianos cada vez maior, foi publicada a Resolução Normativa nº 106 do CNIg (anexo B), em 24 de outubro de 2013, prorrogando o prazo da RN nº 97, até janeiro de 2015, e retirando a limitação da cota de concessão de 100 vistos aos haitianos por mês. As medidas de expedição de vistos humanitários sem cotas e de regularização dos haitianos solicitantes de refúgio não solucionam de forma duradoura a questão e demonstra que as dificuldades enfrentadas para documentar e abrigar os haitianos são devidas a falta de instrumentos jurídicos suficientes para oferecer proteção efetiva e exercício de direitos.

O caso dos haitianos deslocados forçadamente devido às condições em que se encontravam seu país, após o terremoto de 2010, traz à baila o fato de que não existem meios de proteção institucionalizados que tratem especificamente deste tipo de migrante, muito embora a catástrofe ambiental ter sido apenas o estopim do deslocamento dos haitianos para o Brasil, todavia, contribuiu como realidade empírica para demonstrar a necessidade de reforma/ampliação da legislação vigente. Desse modo, é inegável a importância da abordagem do presente tema nas academias e instâncias decisórias do Brasil e do mundo.

## 2.2 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA OS DESLOCADOS E REFUGIADOS.

A Política Brasileira, com relação à proteção e à defesa dos Direitos Humanos, sempre foi um tema muito debatido. Contudo, a realidade da Política brasileira para migrantes e refugiados está bem distante da teoria da proteção dos direitos humanos. O que se observa sobre a situação dos estrangeiros que aqui se encontram é que casos de falta de respeito e violações patentes aos direitos dessa população se vislumbram a todo momento. Xenofobia, não pagamento das garantias trabalhistas e exploração da mão de obra estrangeira em condições análogas a de escravo passaram a ser denúncias corriqueiras (LEAL; LEITE, 2012).

Historicamente, o Brasil se posicionou no sentido de acompanhar os países do Bloco Ocidental, estabelecendo como uma das diretrizes de sua política externa a participação em esforços humanitários encampados pela comunidade internacional. Aceitou, inclusive, reassentar refugiados e deslocados de guerra europeus em seu território, com o objetivo de se inserir nas atividades da ONU, como também atrair mão de obra qualificada para seu território (ANDRADE, 2001).

A proteção brasileira aos refugiados se efetivou, em 1989, com a ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967. Por meio do Decreto nº 99.757/90, o Brasil retirou a cláusula geográfica que reconhecia no território brasileiro apenas os refugiados de origem europeia. Antes disso, contudo, desde 1958, o Brasil já era membro do Conselho Executivo do ACNUR, apesar de não haver uma efetiva política de acolhida aos refugiados no Brasil (PACÍFICO; MARCELINO, 2009). Já no ano de 1954, consolidando os preceitos do documento, o país abrigou cerca de 40.000 refugiados europeus (ACNUR, 2005).

O Brasil, no que diz respeito aos refugiados, ratificou a Convenção da ONU de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, além de ser signatário da Declaração de Cartagena de 1984. Este último documento traz uma definição mais ampla de refugiado, que foi acolhida pela legislação brasileira, elencando seis motivos para a concessão do refúgio, quais sejam: opinião política, raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social e grave e generalizada violações de direitos humanos. Assim, o país assumiu compromisso perante a Comunidade Internacional de proteger e garantir o direito dos refugiados que se encontrem em seu território como forma de demonstrar, externamente, uma imagem positiva e coadunando-se com suas obrigações de promover os Direitos Humanos, todavia, somente essa atitude formal não garante a proteção efetiva dessa população.

Os refugiados são pessoas que se encontram em uma situação de vulnerabilidade. Mesmo existindo instrumentos jurídicos fortes que imponham proteção a esses indivíduos, ainda assim é um desafio à cooperação internacional. O refugiado é, antes de qualquer conceito, um ser humano, digno de todos os direitos inerentes à pessoa humana reconhecidos internacionalmente (PACÍFICO; ALVES e FARIAS, 2013). Segundo Moreira (2005, s. p.)

[...] a recepção aos refugiados está na lógica da soberania estatal, que leva em conta uma constelação de fatores externos e internos, como considerações de segurança, capacidade sócio-econômica de absorção, tradição humanitária e respeito a regimes internacionais.

Um bom exemplo do posicionamento do Brasil sobre as questões atinentes aos refugiados foi sua participação nos esforços da Organização Internacional para os Refugiados (OIR) como resultado de uma articulação da política externa que acreditava na necessidade de envolver o país nas iniciativas da ONU. Importante ressaltar que o Brasil foi o primeiro país a regulamentar a proteção aos direitos dos refugiados na América do Sul, ratificando as principais normas internacionais sobre a questão (LEAL; LEITE, 2012).

Andrade (2005, p. 87) leciona, todavia, que “os discursos dos representantes brasileiros, destarte, refletiam o que parecia ser um compromisso com a OIR – quando, na realidade, era tão-somente a expressão de suas boas intenções”, reforçando a ideia de que a atuação brasileira consistia em uma estratégia política e não, efetivamente, um compromisso com a situação dos refugiados. Moreira (2005, p. 71) destaca, ainda, sobre o Brasil, que este “foi o país que acolheu o maior número de refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial e apresenta, hoje, a segunda maior população refugiada do sul da região”.

O marco regulador da política brasileira para os refugiados foi definido quando se estabeleceram os mecanismos para a implementação da Convenção da ONU de 1951 com a elaboração de um projeto de lei que foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A Lei nº 9.474 foi sancionada e promulgada em 22 de julho de 1997 foi uma das alternativas legais encontrada pelo Brasil para efetivar os direitos humanos dessa população (LEAL; LEITE, 2012).

Sendo mais abrangente que a Convenção da ONU de 1951, a regulamentação nacional ratificou a definição da Convenção de Cartagena e criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão de deliberação colegiada do Ministério da Justiça.

Alguns aspectos atinentes a esse diploma legal são bem peculiares e dignos de nota. Pode-se citar, como exemplo, a definição do termo refugiado. A lei, embora utilize a definição clássica de refugiado dada pela Convenção da ONU de 1951, amplia-a para se assemelhar a definição do termo contida na Declaração de Cartagena de 1984.

A aplicação da norma de proteção aos refugiados passa a ser de responsabilidade do governo brasileiro, restando ao ACNUR apenas a função de fiscalizar o fiel cumprimento da lei (ACNUR, 2005).

Os atores envolvidos nos pedidos de concessão de refúgio são: o Departamento de Polícia Federal (DPF); o ACNUR, cujo mandato zela pela condução e coordenação de ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas, assegurando os direitos e o bem-estar deles; o CONARE, que é o órgão público responsável por receber as solicitações de refúgio, determinando se os solicitantes reúnem as condições para serem reconhecidos como refugiados; e a Cáritas Arquidiocesana, entidade ligada à Igreja Católica que atua na defesa dos direitos humanos e na construção de uma sociedade justa e solidária.

O primeiro contato do solicitante de refúgio ao chegar em solo brasileiro deveria ser realizado com a Polícia Federal, contudo, na prática, isso nem sempre acontece (LEAL; LEITE, 2012). O que ocorre é a procura por um dos escritórios da Cáritas de São Paulo e do

Rio de Janeiro, em que o solicitante preenche um questionário com seus dados pessoais e os motivos pelos quais está solicitando refúgio. Em seguida, é providenciado o agendamento de entrevista com um advogado. Essa inversão da ordem legal acontece muito em função do receio de chegar à Polícia Federal e ser mandado de volta ao seu país de origem (princípio do *non-refoulement*). Aduz o artigo 1º da Resolução Normativa nº 9, de 06 de agosto de 2002:

Art. 1º. Nas circunscrições onde não houver a sede da Cáritas Arquidiocesana o preenchimento do questionário de solicitação do reconhecimento da condição de refugiado deverá ser procedido no Departamento de Polícia Federal, que o encaminhará à Coordenação-Geral do CONARE juntamente com o termo de Declarações de que trata a Resolução Normativa nº 1, de 27 de outubro de 1998.

As informações do solicitante de refúgio, em seguida, são encaminhadas ao CONARE para que seja expedido o Protocolo Provisório, que se torna o documento de identidade desse indivíduo no Brasil até o término do procedimento de solicitação de refúgio. Depois, é realizada uma segunda entrevista com o solicitante, cujo conteúdo é relatado pelo representante do CONARE a um grupo de estudos composto por representantes do próprio órgão, do ACNUR e da sociedade civil. Esse procedimento está normatizado pela Resolução Normativa nº 06, de 26 de maio de 1999, que dispõe:

Art. 1º. O Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante de refúgio e de seu grupo familiar que se encontre em território nacional, mediante a apresentação de declaração a ser fornecida pela Coordenação - Geral do CONARE.

Parágrafo único. A declaração deverá conter o nome, nacionalidade, filiação, data de nascimento, bem como a data de preenchimento do questionário de solicitação de refúgio.

Art. 2º. O prazo de validade do protocolo será de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período, até a decisão final do processo.

Art. 3º. O protocolo dará direito ao solicitante de refúgio a obter a carteira de trabalho provisória junto ao órgão competente do Ministério do Trabalho, cuja validade será a mesma do documento expedido pelo Departamento de Polícia Federal.

Esse grupo de representantes elabora um parecer recomendando ou não a aceitação do pedido de refúgio. O parecer é, então, encaminhado ao plenário do CONARE para a decisão, que pode ser positiva, acolhendo-se o pedido de refúgio, registrando o solicitante junto à Polícia Federal para assinar o Termo de Responsabilidade, e solicitando o seu Registro Nacional de Estrangeiro (RNE); ou a resposta pode ser negativa, não concedendo ao solicitante a condição de refugiado (porém cabendo-lhe recurso) sendo, então, notificado a deixar o país.

Os haitianos que chegam ao Brasil ainda pedem a condição de refúgio com o fundamento de que com a abertura do processo emite-se um protocolo provisório que possibilita ao deslocado a obtenção de carteira de trabalho e CPF, documentos essenciais para o ingresso no mercado formal de trabalho e o envio de remessas aos familiares no Haiti. Assim, enquanto aguardam a decisão do Comitê para formalizarem sua situação, eles ficam regularizados provisoriamente (SEIXAS, 2014).

A Convenção da ONU de 1951 limita bastante a definição de refugiado, definindo-o como pessoa que deixa seu país de origem devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, o que traz como consequência a não-aplicação desse diploma protecionista aos indivíduos que não se encaixem nesse conceito tradicional.

Desse modo, separando-se os deslocados ambientais da categoria de refugiado, eles estão sendo relegados a um limbo normativo-protecionista, uma vez que a proteção assegurada tanto pelos instrumentos internacionais como pela legislação pátria não podem ser utilizados para aqueles que não atendem às condições necessárias para a concessão do refúgio.

A nomenclatura “deslocado ambiental” se refere às pessoas que fugiram de suas habitações em decorrência de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis (SOUZA, 2012). A magnitude do problema consiste em que o termo refugiado é muito específico e não contempla outras formas de deslocados e, portanto, a proteção conferida pela Convenção da ONU de 1951 sobre refúgio não poderia ser utilizada para eles.

Moreira (2010, p. 22) afirma que “[a Convenção] não contempla as pessoas que se deslocam em função de catástrofes naturais, nem de fatores econômicos, considerando apenas aqueles que fogem motivados por questões políticas”. Desse modo, faltam instrumentos normativos de âmbito internacional para essas novas situações contemporâneas. A ausência de norma específica em relação aos deslocados ambientais está dificultando a aplicação dos termos da Convenção da ONU de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, uma vez que não fazem diferenciação entre deslocados internos, refugiados e deslocados ambientais.

Um dos grandes dilemas vividos pelos deslocados haitianos que chegam ao território brasileiro é justamente não se encaixar no *status* de refugiado e, portanto, não dispor de proteção normativa efetiva.

É importante ressaltar que, no início do fluxo migratório, o Amazonas foi o estado com maior número de entrada de haitianos. Em 2012, todavia, o Acre passou a receber um número crescente de pessoas vindas do Haiti e, já em 2013, era o estado considerado como principal porta de entrada de haitianos no país, conforme demonstrado no subtópico 1.4.

O deslocamento intenso dos haitianos para o Brasil põe em questão o perfil migratório brasileiro no sentido de expor as fragilidades da legislação sobre estrangeiros no país reavaliando, ainda, a mudança do perfil migratório brasileiro. Até 2008, o país contabilizava uma saída de aproximadamente 4,5 milhões de brasileiros para o exterior e, em 2015, experimenta o crescimento do número de migrantes, configurando-se, ao mesmo tempo, como um país de emigração, imigração e trânsito. É um perfil que ainda está definindo se o Brasil é, concomitantemente, emissor e receptor de migrantes (FERNANDES; CASTRO, 2014).

Segundo Seixas (2014), a questão haitiana despertou a atenção da sociedade brasileira, já que a chegada de um número expressivo de estrangeiros em pequenas cidades do Norte do país modificou a rotina local e os impactos foram logo percebidos. A população apresentou certa desconfiança com a chegada dos deslocados, contudo, a consequência, nesse sentido, foi impulsionar o debate entre governo, sociedade civil e atores internacionais para que juntos se esforçassem no enfrentamento do tema migrações e ao efetivo respeito aos direitos humanos dos deslocados, fortalecendo o acolhimento e a aceitação dos haitianos. Porém, o Brasil está longe de estabelecer o fim do preconceito, uma vez que a falta de informação sobre os deslocados gera o receio de que eles estão chegando no país para retirar os postos de trabalho dos nacionais (SEIXAS, 2014).

No contexto de aumento das migrações para o Brasil, no fim de 2011, já havia mais de 4.000 haitianos em território brasileiro, número que só aumentou nos últimos anos. No fim de 2013, já teria ultrapassado o montante de 20.000 deslocados, com indicações de que o número total somente cresce (COSTA, 2012; SILVA, 2014). Dados mais recentes da Polícia Federal contabilizam que mais de 39.000 haitianos entraram no Brasil, entre 2010 e setembro de 2014 (ACNUR, 2014).

As respostas institucionais dos governos municipal, estadual e federal, além das entidades da sociedade civil para a chegada dos deslocados haitianos foram as mais variadas: o governo do estado do Acre apoiou a montagem de uma estrutura de atendimento aos haitianos que chegavam pela cidade de Brasileia; já o governo do estado do Amazonas, em princípio, ignorou o problema e, posteriormente, deu pequenas contribuições para manter as ações emergenciais encabeçadas pela sociedade civil, como acolhimento dos deslocados, doação de comida, roupas e material de higiene nas cidades mais afetadas pela migração, Tabatinga e Manaus. Na esfera municipal, pouco se atuou, uma vez que, de forma inerte, esperava-se recursos estaduais e federais (SILVA, 2014).

Da mesma forma, não se vislumbrou nenhuma atitude concreta dos atores internacionais, muito menos qualquer tipo de auxílio por parte das diversas agências da ONU com sede no Brasil.

Diante da análise das solicitações de refúgio feitas ao CONARE, o governo federal implementou medidas para que esta situação, considerada provisória, não permanecesse por longo tempo. Desse modo, em janeiro de 2012, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) editou a Resolução Normativa (RN) nº 97, concedendo visto humanitário pelo prazo de cinco anos aos deslocados haitianos.

Assim, esses vistos seriam fornecidos pelo Consulado Brasileiro na cidade de Porto Príncipe, no Haiti, em número restrito a 1.200 por ano (100 vistos por mês), excluídos desse total os vistos para reunificação familiar. Ao anunciar a RN nº 97, o governo federal afirmou ainda que, a partir do dia seguinte à publicação da resolução, os haitianos sem documentos seriam impedidos de entrar no Brasil. A compreensão dessas decisões, aparentemente contraditórias, sob o prisma da soberania e da hospitalidade, ajudou a estabelecer critérios de interpretação da ação do Estado (FERNANDES; CASTRO, 2014).

De acordo com Fernandes e Castro (2014), essa resolução tinha prazo de vigência de dois anos. Todavia, o efeito esperado não foi alcançado. Não houve redução da chegada dos haitianos ao Brasil e o número de vistos emitidos pelo Consulado não conseguia atender à crescente demanda. Desse modo, ao final de 2012, voltava-se a repetir na fronteira norte do país a situação observada antes da promulgação da RN nº 97, com a superlotação do abrigo construído para acolher os migrantes/deslocados na cidade de Brasileia e, no Haiti, mais precisamente em Porto Príncipe, formavam-se gigantescas filas de pessoas que esperavam obter o visto no Consulado.

O número de vistos concedidos em 2012 pelo Consulado do Brasil em Porto Príncipe foi de 1.200, acrescidos de 182 relativos à reunificação familiar, perfazendo um total de 1.384 vistos. Em 2013, até o final do mês de agosto, foram concedidos 2.615 vistos, sendo 2.380 pelo Consulado em Porto Príncipe, 227 pelo Consulado em Quito e oito pelo Consulado em São Domingos. Do total de vistos, 419 (16,1%) foram para reunificação familiar (CONARE, 2012). Esta hipótese está prevista na Resolução Normativa no. 20/2013 do CONARE, *in verbis*

Artigo 1º - No caso de refugiados com a sua condição reconhecida pelo Estado brasileiro, tendo em vista o disposto no artigo 226 da Constituição Federal e Art. 2º da Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, serão estendidos, a título de reunião familiar, desde que se encontrem em território nacional, os efeitos da condição de refugiado a:

- I - Cônjuge ou companheiro (a);
- II - Ascendentes;
- III - Descendentes;
- IV - Demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado.

Tentando controlar a situação no Consulado no Haiti, o governo brasileiro, por meio da RN n° 102, em abril de 2013, retirou a limitação do número de vistos para os haitianos permitindo também a sua concessão em Consulados brasileiros em outros países, como Peru, Equador, Bolívia e República Dominicana. A última alteração da RN n° 97 aconteceu, em outubro de 2013, em relação ao prazo de vigência, cujo limite era janeiro de 2014 e foi prorrogado por mais um ano.

Assim, como pode ser observado abaixo, o número de haitianos que receberam a autorização de permanência no país concedida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) foi de 9.352 pessoas, entre 2011 e 2014.

Tabela 2 – Número de vistos concedidos aos haitianos – 2011/2014

<b>ANO</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2011</b>	709
<b>2012</b>	4.682
<b>2013</b>	2.070
<b>2014</b>	1.891

Fonte: Elaboração própria com base em MTE (2014).

A cidade de Brasileia no Acre concentrou, até maio de 2014, todas as expectativas dos deslocados, em que muitos esperavam uma acolhida calorosa e oportunidades diversas. Foi um local de esperas e indefinições e também em que os efeitos da atuação do Estado brasileiro foram primeiramente sentidos. No início de 2014, a situação na cidade de Brasileia, um pequeno município brasileiro, localizado no sul do estado do Acre, fronteira com a Bolívia, cuja população estimada é de 23.378 habitantes, mostrou-se insustentável com a presença de mais de 1.200 pessoas, em sua maioria deslocados haitianos. Todos aguardando a regularização da sua situação migratória ou uma oportunidade de emprego. Como visto anteriormente, os deslocados viviam confinados sem as menores condições de higiene e salubridade (SEIXAS, 2014).

Ao se questionar sobre as razões que levaram os haitianos a se deslocarem para o Brasil, observa-se que os motivos são múltiplos e não são muito claros. A estabilidade econômica e política alcançada pelo Brasil na última década despertou no mundo a imagem de um país em franco desenvolvimento, com progresso ascendente, que valoriza e defende os



direitos humanos e se mostra aberto a receber os estrangeiros que aqui desejem reconstruir suas vidas. Entretanto, esse sentimento de caridade e intenções humanitárias têm consequências duras, uma vez que receber migrantes e deslocados e tratá-los de forma digna é uma tarefa complexa (SEIXAS, 2014).

Os autores Fernandes (2011) e Silva (2014) indicam que a presença das tropas brasileiras no Haiti, por meio da Minustah, criada em junho de 2004, contribuiu para disseminar a ideia de um país de oportunidades. Também fazem menção, como fator impulsionador da boa imagem do Brasil naquele país, o “Jogo da Paz”, que foi uma partida de futebol realizada em Porto Príncipe, em agosto de 2004, entre as seleções do Haiti e do Brasil. Segundo Farias (2012),

[...] as razões que deram início ao fluxo migratório do Haiti para o Brasil são imprecisas. Algumas hipóteses levantam que a participação do Brasil na força de paz no Haiti, por meio de da Minustah, tenha despertado o interesse pelo país. Outra hipótese é de que ante o fechamento da fronteira da Guiana Francesa – destino privilegiado dos haitianos na América do Sul – os mesmos foram impelidos a dirigir-se ao Brasil, onde esperam encontrar mais oportunidades de trabalho, dado seu crescimento econômico, às obras de infraestrutura com vistas à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016, à construção de hidrelétricas e ainda à repercussão midiática que vem adquirindo nos últimos anos.

A autora afirma, ainda, que houve uma junção de motivos, sempre desembocando no fator vulnerabilidade desses deslocados e que a grande maioria dessa população (61,5%) migrou em busca de trabalho como fator principal.

Noutro diapasão, há o entendimento de que, durante a visita do então presidente Lula àquele país, em fevereiro de 2010, ele teria feito um convite explícito aos haitianos para que migrassem para o Brasil (COSTA, 2012).

Em fevereiro de 2012, a presidenta Dilma Rousseff proferiu declaração à imprensa quando da sua visita ao Haiti em um esforço de conquistar reconhecimento de seu papel de líder na América Latina, cujo maior intuito seria conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (SOARES, 2013). Desse modo, ela afirmou o que segue:

Reiterei que continuaremos cooperando com vistas a criar, para os haitianos, condições melhores de vida no próprio Haiti. Deixei claro, no entanto, que, como é de natureza dos brasileiros, estamos abertos a receber os cidadãos haitianos que optem por buscar oportunidades no Brasil.

Essas declarações ganharam repercussão na mídia haitiana e mundial, incrementando o deslocamento haitiano para o Brasil.

Com 1,5 milhão de migrantes regulares e estimativa de 200 mil migrantes irregulares vivendo em seu território (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2013), é essencial que o Brasil adote uma política de proteção pautada nos direitos fundamentais e na dignidade da pessoa humana. A proposta do CNIg para a Política Nacional de Migração, que contribui para a proteção dos direitos humanos e a efetivação das normas de proteção aos migrantes, está em discussão no Executivo desde 2010. Outra ação governamental no mesmo sentido, ocorreu na cidade São Paulo, entre 30 de maio e 01 de junho de 2014, que foi a realização da 1ª Conferência sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR), iniciativa governamental para abordar a política migratória no Brasil, incluindo o caso específico dos haitianos e demonstrando que improvisos não resolvem essa atual problemática.

### 2.3 DOS DIREITOS SOCIAIS DOS HAITIANOS NO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) afirma que a todos os estrangeiros residentes no Brasil será dado o mesmo tratamento que aos brasileiros, portanto, o país reconhece os mesmos direitos e deveres aos estrangeiros residentes e aos seus nacionais. É no artigo 5º da CRFB/88 que se materializa essa afirmação, aduzindo que:

[...] Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (BRASIL, 1988).

Dentre os vários direitos garantidos aos estrangeiros residentes, para fins dessa pesquisa, especialmente para os deslocados haitianos, os direitos sociais são de grande importância, uma vez que garantem a sobrevivência digna e a proteção ao trabalho dos deslocados.

No artigo 6º da Carta Constitucional Brasileira tem-se como direitos sociais, o direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados. Desse modo, é patente a observação de que aos deslocados haitianos todos esses direitos elencados devem ser cumpridos.

Para entender melhor quais as violações de direitos que os haitianos vêm sofrendo no Brasil, mister se faz conhecer um pouco do perfil dessa população. Assim, os principais resultados apresentados no relatório de Fernandes e Castro (2014, s. p.) indicam que o grupo de

haitianos deslocados é formado predominantemente por jovens, entre 20 e 39 anos de idade, com nível de instrução equivalente no Brasil ao ensino fundamental incompleto. Uma das principais reclamações por parte deles é que o trajeto é realizado via redes de tráfico de pessoas e em condições de extrema vulnerabilidade para aqueles que não têm visto de entrada no Brasil. Apesar disso, os deslocados reconhecem que a situação enfrentada no Brasil ainda é melhor do que a que vivenciavam no país de origem (FERNANDES; CASTRO, 2014).

A melhoria na qualidade de vida figura como a segunda justificativa para a escolha do Brasil (14,7%) e a ajuda à família em terceiro (6,5%). Além disso, 19,8% dos entrevistados afirmaram que a qualidade de vida no Brasil é melhor do que a situação em que viviam no Haiti. A justificativa de gostar do país e do clima foi a razão apontada por 5,1% das pessoas. Já para os que declararam estarem insatisfeitos com o Brasil (22,9%), as razões mais recorrentes foram: os baixos salários e a discriminação racial que sofrem (26,3%), seguido das dificuldades em relação ao desconhecimento das condições de vida e de trabalho no país (21,0%).

As condições de trabalho e moradia dificultam que os haitianos economizem dinheiro suficiente para enviarem remessas aos familiares no Haiti e indicam como solução para o problema a necessidade do estabelecimento de um diálogo bilateral entre o governo brasileiro e o do Haiti para combater as redes de tráfico de pessoas e fornecer informações aos candidatos à emigração sobre as condições de vida e trabalho no Brasil. Para que isso ocorra é necessário fomentar a cooperação entre os dois países no sentido de colaborarem entre si. A cooperação, nesse caso, tem objetivos de longo prazo, pois a questão haitiana necessita de alterações profundas e estruturais na sociedade e na economia daquele país.

Do relatório apresentado por Fernandes e Castro (2014), dentre os direitos sociais a serem analisados nesse estudo, constata-se que, em relação à educação e ao nível de instrução dos haitianos, chama atenção o fato de que, em 2011, a maioria dos deslocados haitianos era do sexo masculino e possuía o primeiro grau incompleto. Já em 2012, a maioria dos haitianos que chegou ao Brasil tinha o segundo grau incompleto, levando a cabo a ideia de que apenas aquelas pessoas sem formação intelectual é que optam em migrar para o Brasil. Dentre as mulheres, não havia diferença entre o número daquelas com o primeiro grau incompleto e o segundo grau incompleto. Em 2013, os dados sobre instrução não foram considerados porque a maioria dos entrevistados deixou esse item sem resposta.

Fernandes e Milesi (2011) avaliaram os dados estatísticos do CNIg de 2011, que demonstraram que 39,5% dos haitianos possuíam o ensino fundamental incompleto, 8,7% possuíam o fundamental completo, 28,7% o ensino médio incompleto, 11,5% o médio completo, 1,9% o superior incompleto e apenas 3,2% o nível superior completo. Os

entrevistados colocaram em discussão a possibilidade de seguir os estudos no Brasil, o que foi descartado tão logo chegaram, pois há exigências para convalidar diplomas e certificados e as possibilidades econômicas dos haitianos são restritas para obterem essa documentação. Assim fica muito difícil e dispendioso a tentativa de convalidação de diplomas estrangeiros no Brasil. Os deslocados que tiveram acesso à educação via escolas públicas também relataram que o material escolar e as refeições são fornecidos gratuitamente e que desejam continuar os estudos e ter acesso ao ensino superior.

Assim, um estrangeiro que já esteja com sua situação regularizada perante a lei brasileira pode, por exemplo, fazer jus ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que é um programa do Ministério da Educação brasileiro destinado a financiar a graduação de estudantes matriculados em instituições privadas. O acesso ao sistema educacional, no entanto, não é tão amplo assim, sendo mais comum encontrar os deslocados trabalhando na construção civil do que estudando em uma escola/faculdade (FERNANDES; CASTRO, 2014).

Outro direito social que é devido aos haitianos pelo fato de se encontrarem em território brasileiro é o acesso à saúde e a tratamentos específicos. Os deslocados têm o direito, constitucionalmente, assegurado de receber subsídios na compra de medicamentos e de fazer uso do Sistema Único de Saúde (SUS), que é o sistema público de saúde no Brasil. A utilização desse órgão é a forma de efetivação e instrumentalização do direito à saúde como um “direito de todos” e “dever do Estado” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

O SUS está regulamentado pela Lei nº 8.080/1990, a qual operacionaliza o atendimento público no serviço de saúde sem distinção de qualquer natureza e sem nenhum tipo de contribuição por parte do usuário. Todavia, os deslocados haitianos reclamam quanto à demora no atendimento e de que não há unidades básicas de saúde em todos os lugares; além do fato de denunciarem que são vítimas de discriminação nos hospitais e que a legislação é muito diferente do seu país de origem, onde, por exemplo, o aborto é permitido (FERNANDES; CASTRO, 2014).

Sobre os direitos ao trabalho e emprego, a ocupação laboral declarada por 26,9% dos haitianos do sexo masculino está ligada à construção civil e ao nível técnico. Já em relação a 26,3% das mulheres entrevistadas, as ocupações de nível técnico são as mais importantes, seguidas do setor de serviços (FERNANDES; CASTRO, 2014). Para Delgado (2006, p. 206), “o trabalho, enquanto direito universal fundamental, deve fundamentar-se no referencial axiológico da dignidade da pessoa humana, não violando o homem enquanto fim em si mesmo, desde que prestado em condições dignas”. O autor continua asseverando que “[...] o valor da

dignidade deve ser o sustentáculo de qualquer trabalho humano e que se o direito ao trabalho não for minimamente assegurado, não haverá dignidade humana que sobreviva”.

Segundo Fernandes e Castro (2014), a maior parte dos haitianos, em seu primeiro emprego, atuou na construção civil (59,7%), seguida pelo setor de serviços gerais (13,8%), indústria (11,2%) e serviços ligados ao setor de alimentação (7,3%). Chama atenção o fato de que preferem trabalhar sem carteira assinada, já que lhes é descontada a parcela relativa ao Fundo de Garantia por tempo de serviço e da previdência, além do fato de que muitos têm qualificação ou profissão, mas não encontram ocupação na sua área específica.

O Sistema Nacional de Emprego (Sine) é um órgão do governo federal do Brasil, coordenado pelo MTE com o objetivo de fazer a intermediação de mão de obra por meio de suas agências espalhadas por todo o país, controlar o pagamento do seguro-desemprego e apoiar o Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda (PROGER). Este órgão é muito procurado pelos haitianos que buscam a inserção no mercado de trabalho e por aqueles que fazem jus ao recebimento do seguro-desemprego, no caso de serem despedidos sem justa causa.

Os valores salariais que recebem no Brasil são insuficientes para cobrir as despesas básicas com alimentação, transporte e moradia, apesar disso, mesmo passando necessidades e privação até de alimentos, eles conseguem guardar algum recurso para enviar às famílias no Haiti (FERNANDES; CASTRO, 2014). Desse modo, as remessas enviadas por essas pessoas representam aproximadamente 25% do PIB do país caribenho e são estimadas em 1,5 bilhão de dólares (BANCO MUNDIAL, 2011). O Banco Mundial (2011) estima que, aproximadamente, 10% da população do país tenham emigrado (1.009.400 pessoas).

O que aparecem, quando se trata de condições de trabalho e emprego, são as notícias veiculadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, bem como pelas Procuradorias do Trabalho de que há utilização de mão de obra estrangeira de forma ilegal, com denúncias de trabalho escravo e exploração de estrangeiros, incluindo retenção de seus documentos e redução à condição análoga a de escravo. Todavia, faltam auditores fiscais do trabalho em número suficiente para coibir essa prática espalhada por todo o Brasil.

Outro dilema enfrentado pelos deslocados haitianos é a excessiva carga de trabalho e, como consequência, o cansaço para frequentar as escolas são entraves para o desenvolvimento intelectual deles. Além disso, o aprendizado do idioma oficial do Brasil (português) constitui um problema que os haitianos enfrentam, sem falar nem entender a língua fica difícil conseguir emprego, criando obstáculos para realizarem cursos ou frequentarem escolas, inclusive cursos de formação técnica, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), que é um agente da educação profissional voltado para o setor do

comércio de bens, serviços e turismo e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) que oferece cursos nos mais diversos setores produtivos das indústrias brasileiras (FERNANDES; CASTRO, 2014).

Em relação ao direito à moradia, segundo apontam dados do DPF (2014), os haitianos residem em 267 municípios brasileiros. No entanto, 18 municípios receberam mais de 75% desses deslocados, como é o caso de São Paulo, com 24% do total, e Manaus, com 13%, quais sejam: São Paulo, Manaus, Porto Velho, Curitiba, Caxias do Sul, Cascavel, Macapá, Contagem, Esmeraldas, Pinhais, Bento Gonçalves, Itajaí, Navegantes, Cuiabá, Sorocaba, Balneário Camboriú, Chapecó e Pato Branco.

Os dados fornecidos pela Polícia Federal estão disponíveis no Sistema Nacional de Cadastramento e Registro de Estrangeiros (SINCRE) e têm como referência o período de janeiro de 2010 a março de 2014. A situação em geral de moradia dos haitianos é precária. Os deslocados, muitas vezes, compartilham a residência com outros estrangeiros, podendo ser casa, apartamento, quartos em pensão ou hotel. Cerca de 85,6% dos entrevistados indicaram que a residência era alugada e destes 47,1% sentiram dificuldade em formalizar o contrato de aluguel (FERNANDES; CASTRO, 2014).

Sobre o direito ao lazer e às atividades culturais, religiosas e sociais, Fernandes e Castro (2014) afirmam que os haitianos dispõem de muito pouco tempo e poucos recursos financeiros para participarem de eventos sócio-culturais, já que se dedicam muito ao trabalho. Eles frequentam cultos religiosos, evangélicos e católicos, nos finais de semana. Os homens gostam de assistir aos jogos de futebol e as mulheres aproveitam os fins de semana para arrumar a casa e cuidar da família.

Com relação ao acesso aos benefícios previdenciários, à proteção à gestante, à infância, à assistência aos desamparados e aos demais equipamentos sociais, observa-se que os haitianos desconhecem os programas e benefícios disponibilizados. Como exemplo, tem-se o benefício do Bolsa Família, que é um programa do governo federal de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70,00 mensais e está baseado na garantia de renda, na inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Os deslocados haitianos têm direito a esse benefício, mas poucos sabem disso (MINISTÉRIO DENVOLVIMENTO SOCIAL, 2012).

O governo municipal de São Paulo anunciou, no início do mês de dezembro de 2014, que incluirá estrangeiros no programa federal Bolsa Família, sendo a primeira cidade do

país a adotar essa medida em benefício de 50 mil migrantes que vivem na capital paulista. Para ter acesso ao benefício, o migrante/deslocado terá que preencher os requisitos legais, quais sejam: possuir ao menos o protocolo do pedido de refúgio ou ter o Registro Nacional de Estrangeiros, possuir CPF e a renda deve ser de até R\$ 140,00 mensais, além de obedecer às condições estabelecidas pelo programa social, que são: manter os filhos, em idade escolar, estudando e seguir o calendário de vacinação. Além disso, o registro no cadastro também permite o acesso a outros programas do governo federal, como o Minha Casa Minha Vida (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

Esses são os principais relatos da precariedade dos serviços prestados aos deslocados haitianos. Em relação ao que o governo brasileiro poderia fazer para auxiliá-los, eles sugerem que os procedimentos para consecução dos documentos necessários para a regularização no país possam ser retirados de forma mais ágil, que se diminua a burocracia para se conseguir emprego formal, solucionar a falta/precariedade em relação à moradia, a diminuição do valor do visto e das taxas de envio de remessas para o Haiti, além de melhorar o acolhimento aos haitianos no Consulado brasileiro, em Porto Príncipe (FERNANDES; CASTRO, 2014).

Assim, apesar de todas as medidas tomadas pelas várias esferas do governo brasileiro, a questão do deslocamento dos haitianos para o Brasil ainda é uma temática que necessita de ação coordenada e de colaboração de outros atores, via cooperação internacional, para que se permita a integração dos haitianos na sociedade brasileira, como será detalhado no capítulo seguinte. Trata-se de um processo custoso e longo que tem a responsabilidade de dar respostas às demandas sociais, na busca de efetivar os direitos humanos dessas pessoas.

### 3 COOPERAÇÃO PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DOS HAITIANOS EM SÃO PAULO ENTRE 2010 E 2014

Este capítulo tem por escopo estudar a cooperação internacional entre atores nacionais (Governo federal, governo do Estado de São Paulo e Prefeitura Municipal de São Paulo e sociedade civil organizada) e internacionais (Sistema Onusiano) para o gerenciamento do fenômeno dos deslocamentos humanos, em especial analisar a proteção dos direitos sociais dos deslocados haitianos em São Paulo, entre 2010 e 2014. Vale ressaltar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante, em seu artigo 5º., que aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País são invioláveis o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Já os direitos sociais estão elencados no artigo 6º. do diploma constitucional brasileiro, como demonstrado no subtópico 2.3.

A necessidade de cooperação entre os atores será analisada, demonstrando que é um dos meios para solucionar a questão do deslocamento dos haitianos para o Brasil, na tentativa de que compartilhando as responsabilidades, juntos conseguirão proteger essas pessoas de forma mais efetiva.

Em seguida, demonstrar-se-á que a cooperação internacional por meio da Teoria da proteção por persuasão via cruzamento de assuntos pode ser adotada para solucionar o dilema dos refugiados (BETTS, 2009), podendo ser ampliada para abarcar também os deslocados ambientais haitianos. Além da adoção de uma grande reforma humanitária que responsabiliza e incrementa as parcerias em prol das pessoas que sofrem com a migração forçada e outros temas que permeiam os Direitos Humanos no mundo, a chamada Abordagem *Cluster*.

Por fim, será analisada a atuação pontual desses atores na proteção dos direitos sociais dos haitianos em São Paulo com o propósito de explicar a situação e o efetivo auxílio que esses deslocados estão recebendo no Brasil.

#### 3.1 DAS TEORIAS DE COOPERAÇÃO ENTRE ATORES DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A ideia de cooperação se baseia na relação de colaboração entre indivíduos ou organizações no sentido de alcançar objetivos comuns, utilizando métodos mais ou menos consensuais e sendo a forma ideal de gestão das interações humanas (LEAL; LEITE, 2012).

Para Maciel (2009) a forma de cooperação entre os Estados soberanos é de importância crucial no sentido de impulsionar decisões para resolver problemas que afetem



mais de um país e que seja de relevância internacional. Por meio da cooperação, atores estatais e não-estatais formam alianças de interesses e colaboram entre si, apoiando-se mutuamente em diferentes âmbitos. A cooperação consiste, portanto, em atuar em conjunto para assegurar uma determinada finalidade. Desse modo, os seres humanos cooperariam para satisfazer necessidades ou realizar ações que tivessem como consequência a felicidade. Teoricamente, ajudando aos outros ajudaríamos a nós mesmos (MACIEL, 2009, p. 215). Nesse sentido, insta salientar que o Butão e o Tibet criaram uma visão alternativa para medir as riquezas de um país na década de 1970, passando a medir também a felicidade, o bem-estar da população e o desenvolvimento sustentável, criando o índice Felicidade Interna Bruta (FIB), cujo cálculo inclui o padrão de vida econômica, educação de qualidade, saúde, expectativa de vida e longevidade comunitária, proteção ambiental, acesso à cultura, bons critérios de governança, gerenciamento equilibrado e bem-estar psicológico (BRITES, 2012).

Keohane (1984), por sua vez, afirma que a cooperação internacional é um processo de coordenação de políticas por meio das quais os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores. Nesse mesmo sentido, Carvalho (2007) afirma que a cooperação nas suas diversas formas é um instrumento de realização da Política Externa, resultando da junção das vontades políticas dos Estados, e define cooperação internacional como a consequência direta da vontade de duas ou mais entidades políticas. Ramos (2006, p. 1) acrescenta, ainda, que o incremento da cooperação entre todo e qualquer grupo de Estados, buscando todo e qualquer fim, necessariamente, impulsiona a adoção de valores humanos na política mundial, levando a uma coordenação mais efetiva de políticas por parte dos governos, o que, na maioria das vezes, será positiva. Aduz Lima (2012, p. 22) que

[...] a cooperação internacional deve pressupor que a amplitude de seus esforços preconiza as mais variadas consequências práticas das dimensões política, econômica, social e cultural entre nações e seus povos, bem como entre a figura de seus representantes legais, os Estados nacionais.

No universo das Relações Internacionais, a cooperação tem destaque ainda maior. A teoria realista, primeiramente, tem importância no estudo do tema e, embora existam várias correntes diferenciadas dentro do realismo, como neorealistas, realistas clássicos, realistas estruturais, realistas ofensivos e realistas defensivos, estas possuem como pontos em comum que: sem olvidar da cooperação, o objetivo dos Estados é assegurar a sobrevivência e a dominação pelo poder; em sendo os Estados os principais atores internacionais, são racionais, autocentrados e

individualistas, sendo a anarquia o princípio ordenador do sistema internacional. Diante dessas constatações, a cooperação seria algo inatingível (SILVA, 2014).

O realismo, todavia, explica a existência da cooperação internacional como um instrumento de ampliação do poder dos Estados ou para manutenção do equilíbrio do poder entre diversos Estados. Portanto, nesse último século, a cooperação se materializava por meio da ausência de guerras entre os principais Estados do mundo (MACIEL, 2009, p. 217).

Em segundo, a corrente liberal, contraposta pelo realismo, ressalta que em uma época de grandes transformações e interdependências entre as nações, uma guerra em busca de bens e riquezas seria um engodo, tendo em vista que as despesas e os prejuízos angariados por um Estado ao empreender uma política imperialista são muito maiores que seus ganhos e, que, portanto, de nada valeria (ANGELL, 2002). Sendo assim, muito mais vantagens recíprocas traria uma cooperação entre nações do que a atuação em separado de cada Estado no âmbito internacional.

A cooperação internacional com regras de convivência estabelecidas foi materializada em 1912 por meio da Liga das Nações, cujo objetivo seria o desenvolvimento da cooperação entre as nações para a garantia paz e segurança. Para este propósito seria essencial aceitar certos compromissos tendentes a evitar a guerra, manter publicamente relações internacionais fundadas na justiça e na honra e observar rigorosamente as prescrições do direito internacional. Todavia, a ocorrência da II Grande Guerra pôs em xeque a atuação da Liga das Nações e atestou-se a sua derrocada, colocando em dúvida também o discurso da construção da paz e da cooperação entre os Estados (ANGELL, 2002).

Mais tarde, em 1945, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) permitiu-se, novamente, adentrar na seara da cooperação, tendo em vista que os Estados, individualmente considerados, não possuíam plena aptidão para resolver todos os problemas que a comunidade internacional enfrentava naquele momento histórico. O fundamento era simples: quanto mais cooperação, menor a probabilidade de uma nova guerra (SMOUTS, 2004).

Na mesma esteira, em terceiro, na abordagem funcionalista, as ideias das teorias tradicionais foram contestadas, fortalecendo a concepção de que as instituições internacionais e a cooperação internacional seriam de importância crucial. Propõe-se, então, uma nova idealização das relações entre os Estados por meio de uma abordagem funcional (MITRANY, 1948). Para o autor, estruturando-se a cooperação internacional, permite-se o fortalecimento de aspectos técnicos importantes para a elaboração da agenda mundial, e a cooperação ocorreria de forma separada das ideologias políticas de cada Estado. Assim, nesse contexto despolitizado

os problemas técnicos não seriam solucionados no âmbito doméstico, mas sim por meio de integração institucional e regional, levando-se em consideração a atuação de *experts*. Essa instituição teria o caráter supranacional e teria sua administração pautada em técnicas transnacionais e com a atuação de agentes da integração (MITRANY, 1948).

Mitrany (1990) destaca que a cooperação com o objetivo de solucionar problemas técnicos tem resultados funcionais, ou positivos, gerando necessidade de colaboração funcional em diferentes áreas e se proliferando para outros setores, além de que a criação de organizações internacionais tem por função articular os interesses dos Estados membros ao dar-lhes expressão, agregá-los e torná-los correlacionados. Desse modo, a organização exerceria uma função social, uma vez que haveria a transformação gradativa das sociedades essencialmente econômicas para as solidárias. Ele sintetiza afirmando que a humanidade se conscientizaria, afinal, de sua unidade e acrescenta (MITRANY, 1990) que o funcionalismo rejeita os modelos constitucionais internos e defende que a forma que a instituição regional adotar depende das funções que pretende assumir. Assim, a cooperação iniciada em um setor tende a se ampliar para outros setores (*spillover*) e, por isso, surge a necessidade de instrumentos de cooperação para que se tenha uma coordenação efetiva na seara política.

Ainda sobre cooperação internacional, segundo Haas (1980), a teoria funcionalista, se referia à ideia de *spillover*, cujo principal benefício é a formação de alianças multilaterais que se inicia com a formação de um núcleo funcional autônomo, heterogeneamente formado por partidos políticos, governos, técnicos, burocratas especializados e elites em geral, que provocam estímulos à integração com a atuação em conjunto de novos atores e organizações, reconhecendo-se a necessidade de se criar instituições supranacionais e o intercâmbio de possibilidades entre os Estados-membros. A cooperação, portanto, poderia espalhar-se para outros (*spillover*), o que levaria a necessidade de formas de coordenação que logo se transformariam em instrumentos de coordenação política (SMOUTS, 2004).

De acordo com Hass (1980), o instituto do *spillover* consiste no processo básico pelo qual a cooperação política é conduzida com uma meta específica, que leva ao acolhimento de novas medidas, exigindo-se uma maior expansão da cooperação política, que por sua vez leva à adoção de novas metas. Os processos de *spillover* podem gerar cooperação política, devido aos níveis de interdependência alcançados que, conseqüentemente, poderia levar à integração política.

Gilpin (2004, p. 26) relaciona a cooperação internacional à ideia de uma economia internacional liberal, somente sendo viável esta economia se alicerçada por uma potência hegemônica que garanta uma ordem liberal, segurança internacional, bens públicos

internacionais e um sistema monetário estável. Assim, as relações de cooperação entre os Estados mais influentes e as políticas de apoio exercidas por eles constituem a base necessária para uma economia cooperativa internacional sólida e estabilizada.

Kindleberger (1973) retifica Gilpin (2004), afirmando que os Estados têm dificuldade de adotar políticas liberais, portanto, defende a necessidade de liderança, uma vez que o mercado não é capaz de gerir o comércio internacional sozinho.

Na Teoria da Estabilidade Hegemônica, entende-se que os interesses particulares dos Estados mais poderosos ganhavam destaque, harmonizando-se com os interesses dos demais, transmitindo a impressão de que geraria ganhos para todos (GRAMSCI, 1971). Ela sugere que a predominância de um Estado, dentro do sistema internacional, resulta em relações mais cooperativas entre eles, em oposição, a falta de um Estado hegemônico, o que é associado à desordem e à anarquia. Ademais, nessa teoria, constata-se que as instituições, por serem criadas pelos Estados preponderantes com objetivos meramente individuais, não possuem capacidade de promover a cooperação entre os Estados.

Keohane (1984) explica que a cooperação nada mais é do que um ajuste mútuo de políticas, e que isso depende da perpetuação da hegemonia que atribui poder suficiente a um Estado para estabelecer normas e procedimentos que visem a governança nas relações interestatais. E, assim, reconhecendo o avanço tecnológico, a globalização, a presença de novos atores internacionais, acreditava que a resolução dos conflitos somente seria alcançada por meio da cooperação internacional.

A Teoria da Interdependência se baseia na ausência de preponderância no debate de temas como segurança, direitos humanos, defesa e economia, bem como a diminuição do poderio militar e aumento das comunicações interestatais, transnacionais e transgovernamentais. A Interdependência na política mundial, portanto, caracteriza-se pela existência de efeitos recíprocos entre os Estados ou entre atores em diferentes Estados (KEOHANE; NYE, 1989, p. 8-9). Assim, a cooperação internacional é mais abrangente na Interdependência Complexa, demonstrando que a relação de poder entre os Estados sofre influência de várias formas. Para Keohane (1977),

[...] a cooperação internacional pode ocorrer de acordo com as instituições que regem o sistema, pois elas contribuem para a disseminação de informações, monitora os compromissos assumidos pelos Estados, fiscaliza o cumprimento dos tratados internacionais etc.

As instituições que permeiam o sistema e auxiliam e incentivam a cooperação internacional, são as organizações não-governamentais internacionais. Nas negociações e nos acordos internacionais, elas podem influenciar os governos nacionais, regular e fiscalizar as ações de governos. Assim, são propulsoras da cooperação as organizações internacionais de caráter não-governamental (SILVA, 2014).

Além das instituições, o que pode facilitar a cooperação é a adoção de regimes internacionais, que auxiliam na criação de normas que regem as atitudes do Estados, vislumbrando uma convivência cooperativa (MACIEL, 2009, p.223) para a continuidade da ordem, como visto no subtópico 1.1.

A relevância dos regimes internacionais se destacou com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de suas agências especializadas que impulsionou a cooperação multilateral. Keohane e Nye (1977) argumentam que os Estados podem colaborar entre si e obter resultados positivos por meio da cooperação advinda da criação dos regimes internacionais, da cooperação tácita e das negociações formais.

No estudo da questão dos refugiados, Betts (2009) afirma que a problemática dos migrantes forçados é consequência das atuações errôneas dos Estados e demais atores internacionais no que diz respeito às violações dos direitos humanos e conflitos armados, uma vez que as vítimas desses acontecimentos fogem de seus Estados de origem em busca de proteção, por isso é necessária a cooperação internacional de forma eficaz. Esse argumento se amolda também aos deslocados ambientais.

Betts (2009, p. 4-5) afirma que a proteção por persuasão via cruzamento de assuntos é a condição sob a qual um determinado ator internacional 'A' pode persuadir um ator 'B' de que um assunto X e outro Y estão interligados sendo capaz de induzir um ator B a agir em uma área X devido aos seus interesses no assunto Y; concluindo que seria a solução para as questões internacionais. Para os deslocados ambientais é cabível essa teoria, uma vez que os atores envolvidos na questão influenciam os outros na medida em que demonstram que os assuntos nas áreas de direitos humanos, segurança internacional, migrações internacionais, política externa estão interligados e não se pode resolver uma temática olvidando das outras.

O regime para essa proteção se baseia em dois núcleos: a instituição do refúgio e a aceitação do compartilhamento de responsabilidades pelos Estados afetados pelas migrações (*burden-sharing*). Assim, os Estados se comprometeriam a conceder e a respeitar o direito ao refúgio em seu território e, ao mesmo tempo, compartilhar as responsabilidades de acolher essa população. Desse modo, os Estados se obrigariam a promover o direito de refúgio em seu território, assegurando os direitos básicos e compartilhando os deveres para com os refugiados,

já que seriam muitas as responsabilidades para o Estado acolhedor sozinho suportar. Para Betts (2009), a decisão de um Estado cooperar ou não é discricionária, ou seja, ninguém pode obrigá-lo a compartilhar responsabilidade, diferentemente do ato de conceder refúgio, visto que esse instituto tem seu referencial normativo centrado no Estatuto do Refugiado de 1951.

Essa teoria pode ser ampliada para abarcar a proteção aos refugiados, compreendendo que a proteção dos refugiados tem conexão com outras áreas temáticas, como direitos humanos, desenvolvimento econômico, política externa e segurança (COOK, 2010). Portanto, essa pesquisadora acredita ser também possível a utilização da teoria de Betts para explicar as relações entre o Brasil, país de destino, e o Haiti, país de onde vieram muitos deslocados ambientais, uma vez que há uma ligação entre os dois países, de forma que o relacionamento entre as áreas temáticas de direitos humanos, segurança internacional, migrações internacionais, política externa (imagem internacional) é entendida como assuntos que se cruzam. Assim, esses dois países cooperam por meio da identidade quando seus interesses estão interligados.

O fortalecimento do regime de proteção dos refugiados foi definido por Tratados internacionais e regionais, demonstrando cooperação entre os Estados que os ratificaram. Os instrumentos que materializam o regime de proteção aos refugiados podem ser elencados da seguinte maneira: Convenção da ONU de 1951, acrescida pelo Protocolo Adicional de Nova Iorque de 1967; Convenção da OUA de 1969; Declaração de Cartagena de 1984 e Declaração de Brasília, em 2010. Todavia, são normas que não contemplam, especificamente, a figura dos deslocados por questões ambientais, mas se há de convir que os assuntos migrações, direitos humanos e proteção aos refugiados e demais migrantes forçados estão interligados e se cruzam, uma vez que as consequências desses fenômenos se interligam de modo a envolver os vários atores nacionais (governos e sociedade civil) e internacionais (Agências da ONU).

Esse é o caso dos deslocados haitianos. A questão das modificações climática que, dentre outros fatores, impulsionaram o deslocamento (questão migratória) dessa população para o Brasil, cruzando com a temática de proteção nacional e internacional dos direitos humanos dessa população. Assim, a cooperação é necessária, uma vez que constitui um instrumento para solucionar a temática dos deslocados ambientais, especialmente, no que diz respeito a lacuna normativa existente sobre a efetiva proteção aos deslocados ambientais no mundo.

Portanto, patente a necessidade de se criar ou ao menos ampliar o regime de proteção que englobe esses deslocados e que os Estados desenvolvam formas de cooperação entre si e entre sociedade civil e organizações internacionais, com o intuito de estabelecer novos mecanismos de cooperação para os deslocados ambientais, já que os refugiado e os deslocados

forçados, em geral, são tidos como ameaças aos países acolhedores e a contenção desses “indesejáveis” acentua a ideia de controle, prevenção e classificação entre os países no cenário internacional (BENHABIB, 2012).

Betts (2009) afirma ainda que os Estados alcançam resultados positivos em mais de uma área ao utilizar o cruzamento de assuntos. A cooperação, porém, somente seria efetivada no momento em que esses assuntos tivessem na seara de interesse daquele Estado. Assim, quando um Estado tem interesse em determinadas áreas e estas estão interligadas com a proteção de refugiados, os Estados são persuadidos a colaborar com a questão para além dos territórios nacionais. Assim, o entendimento sobre essa teoria permite abarcar os deslocados ambientais haitianos que se encontram no Brasil, uma vez que quando se fala nesse tipo de deslocados e nos problemas sócio-humanitários que os envolvem, intenta-se abordar essa questão de forma autônoma e em separado, quando, na verdade, existe conexão com outras áreas, como direitos humanos, segurança social e alimentar, economia e saúde.

No caso desta dissertação, a questão dos deslocados ambientais haitianos está interligada à outras áreas de análises, como é o caso do estudo dos impactos das modificações climáticas no planeta, a questão das migrações forçadas, em especial, a lacuna protecionista que se dá em relação aos deslocados ambientais, bem como a proteção dos direitos sociais dos deslocados que, por sua vez, é englobada pelos direitos humanos.

Destaca Betts (2009), ainda, que para tratar os problemas advindos do refúgio, leia-se, para fins dessa dissertação, deslocados ambientais, no território dos Estados, é necessário formular políticas públicas em benefício não somente dos deslocados, mas em prol do próprio Estado, sendo implementadas ações que busquem a dignidade humana para essas pessoas, assegurando-lhes o mínimo necessário.

Importante salientar que as políticas públicas efetivam direitos assegurados constitucionalmente e consistem em conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado direta ou indiretamente, com a participação de entes públicos e/ou privados, que asseguram determinado direito ao cidadão nos seguimentos cultural, social, étnico ou econômico (LEAL; LEITE, 2012).

Como já tratado no subtópico 1.1, o Brasil ratificou as principais normas de proteção internacional e regional da pessoa humana e a Constituição Federal de 1988 no art 4º afirma que os direitos humanos devem prevalecer como princípio norteador nas relações internacionais. Sendo assim, o Brasil demonstra vontade de proteger os migrantes/deslocados, mas para isso acontecer de forma mais efetiva necessário o fomento da cooperação entre atores nacionais e internacionais, é o que se verá adiante.

## 3.2 DOS ATORES ENVOLVIDOS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DOS HAITIANOS

Analisar-se-á os atores envolvidos na proteção dos direitos sociais dos deslocados haitianos. Para tanto, tecer-se-á comentários acerca dos Agências pertencentes ao Sistema Onusiano, como atores internacionais, a respeito das várias esferas do poder público brasileiro a saber: governo federal, governo do Estado de São Paulo e Prefeitura Municipal da cidade de São Paulo, bem como o trabalho desenvolvido pela entidade da sociedade civil organizada denominada “Missão Paz”, observando-se de que maneira desenvolve-se a proteção social dos deslocados haitianos que residem no Brasil.

### 3.2.1 Do Sistema Onusiano no Brasil

É obrigação do Estado brasileiro garantir tanto aos brasileiros quanto aos estrangeiros que residem em território nacional a efetivação dos preceitos ditados pela Constituição Brasileira de 1988. Os direitos sociais, elencados no subtópico 2.3, são caracterizados como fundamentais para a consecução da dignidade da pessoa humana (LEAL; LEITE, 2012).

O Sistema das Nações Unidas é um exemplo disso, tendo representação fixa no Brasil, desde 1947, e é representado por agências especializadas com mandatos específicos para proporcionar uma resposta coletiva, coerente e integrada às prioridades e às necessidades nacionais e aos compromissos internacionais (ONUBR, 2012).

Suas agências auxiliam e desenvolvem projetos em sede de cooperação entre governo, iniciativa privada, instituições de ensino técnico e superior, ONG e com a sociedade civil organizada na tentativa de superar desafios e dificuldades presentes na criação e na implementação de uma agenda comum em favor do desenvolvimento humano equitativo no mundo todo (ONUBR, 2012).

Atuam, no Brasil, os seguintes organismos das Nações Unidas: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH); o Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); Organização internacional do Trabalho (OIT); Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres); Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT); Organização Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial da Saúde (OPAS-OMS); Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS); Programa das Nações



Unidas para o Meio ambiente (PNUMA); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Todavia, no estudo em questão, analisar-se-ão apenas as Agências da ONU que têm seu mandato adstrito à proteção dos migrantes/deslocados, particularmente, dos direitos sociais dos haitianos no Brasil.

Em primeiro lugar, destaca-se a atuação no Brasil do ACNUR que desenvolve suas atividades junto ao CONARE, órgão brasileiro colegiado que decide em 1ª instância a solicitação de refúgio. Conforme art. 14, VII, da Lei 9.474, o ACNUR tem direito de voz, mas não de voto naquele órgão. O número de refugiados vem crescendo no país e os programas de proteção e assistência têm-se aperfeiçoado. Todavia, essas ações realizadas pelo ACNUR não alcançam os deslocados haitianos pelo fato de que este órgão protege os refugiados convencionais, apátridas, reassentados e, conforme dito, os haitianos são deslocados ambientais e estão excluídos dessa categoria, portanto, desprovidos de proteção normativa específica e, embora, o mandato principal do ACNUR não inclua os migrantes forçados em decorrência de desastres naturais e mudanças climáticas, a agência se preocupa com esse movimento (UNHCR, 2012).

Há pouco apoio político para um novo instrumento normativo internacional, mas o ACNUR sinalizou que estaria disposto a trabalhar em cooperação com Estados e outros atores para desenvolver um quadro orientador ou instrumento para aplicar às situações de deslocamento que não estejam abrangidas pela Convenção da ONU de 1951, especialmente, os deslocamentos resultantes das alterações climáticas e desastres naturais (UNHCR, 2012).

Em segundo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) é uma agência especializada na promoção e na proteção dos direitos humanos. Uma das recomendações provenientes da ONU, no que diz respeito à reconstrução do Haiti, é o apelo para os Estados suspenderem o repatriamento, avaliar os casos dos haitianos individualmente, não obrigar o retorno de pessoas com necessidade de proteção especial e evitar a separação de famílias, já que devido às precárias condições do país, enfraquecido pelo terremoto, não pode assegurar proteção adequada aos seus habitantes (PNUD, 2011).

O Brasil suspendeu o repatriamento, recebendo todos os haitianos e não praticando o *refoulement* (devolução). O CNIg, por meio da RN 97, os reconheceu como indivíduos com necessidades de proteção humanitária e, de forma pioneira, criou esse precedente jurídico no país, confirmando que o país aplica o princípio do *non refoulement* (não-devolução).

Em terceiro, o Banco Mundial (2014) atua como uma cooperativa de países, cujo objetivo é reduzir a pobreza e as desigualdades. Todavia, segundo informação do órgão, via

email (vide Apêndice A), este somente financia projetos apresentados por governos municipais, estaduais ou federais, que devem ser aprovados pelo Congresso Nacional e ter a União como avalista. Portanto, ele não trabalha com a questão dos deslocados ambientais.

Em quarto, a FAO lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar. Algumas de suas ações, no Brasil, são as seguintes: apoio ao Programa Fome Zero, ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (ONUBR, 2013). No entanto, essa agência tem maior atuação no próprio Haiti, onde já investiu mais de dois milhões de dólares doados pelo governo brasileiro na compra e na distribuição de sementes, fertilizantes, ferramentas e outros insumos agrícolas para famílias rurais haitianas (FAO, 2010). Conforme a jornalista representante da FAO, em informação via email (vide apêndice B), observa-se que a atuação dessa agência é mais forte no cenário internacional e que, para os haitianos que se encontram no Brasil, nenhuma ação existe.

Em quinto, outro importante organismo é a OIT que mantém representação no Brasil, desde 1950, e presta assessoria nos esforços para a eliminação de trabalho infantil, trabalho escravo, combate à discriminação e promoção da igualdade dos trabalhadores. Esta Agência, juntamente com os órgãos brasileiros de proteção aos direitos dos trabalhadores, como Ministério Público do Trabalho e Ministério do Trabalho e Emprego, imprimem esforços para garantir aos haitianos, que se encontram em território brasileiro os mesmo direitos dos trabalhadores nacionais, conforme estabelece o artigo 5º da Constituição Federal Brasileira (ONUBR, 2014).

Segundo informação da oficial de programação da OIT no Brasil, via email (vide apêndice C), contudo, a OIT atua no tema das migrações em parceria com o CNIg. Atualmente, ambos estão envolvidos na construção de um projeto de cooperação que prevê um estudo sobre os haitianos no Brasil e a elaboração de propostas para os principais desafios detectados. No entanto, não há, no presente momento, nenhuma atividade específica sobre este tema.

A atuação da OIT e dos órgãos nacionais de proteção ao trabalho e emprego é de grande importância, um vez que casos de exploração de mão-de-obra estrangeira se alastram pelo país. Em junho de 2013, ocorreu uma fiscalização em Cuiabá, no estado do Mato Grosso, que detectou cerca de 21 haitianos contratados para trabalhar na construção civil e que estavam em condições degradantes de vida e de trabalho. Depois de semanas de labor, eles foram demitidos e sequer receberam seus salários, o que somente aconteceu mediante pressão dos auditores fiscais do trabalho. Em novembro de 2013, foram resgatados cerca de 100 trabalhadores haitianos em condições análogas a de escravos em uma obra de mineração no

interior de Minas Gerais. Já no final do mês de abril de 2014, começou a ser investigada, pelo Ministério Público do Trabalho de São Paulo, denúncia de trabalho escravo envolvendo haitianos no interior de Santa Catarina (REPORTER BRASIL, 2014).

A questão é importante por envolver pessoas consideradas vulneráveis que, pelo fato de estarem em situação de extrema necessidade, submetem-se a quaisquer condições de trabalho. Esse tipo de exploração de mão-de-obra estrangeira no Brasil se deve a falta de políticas públicas adequadas que deixam milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade. Segundo Thomaz (2013, s.p), um dos graves problemas enfrentados pelos haitianos, em território nacional, no que diz respeito ao direito social ao trabalho, é a redução à condição análoga a de escravo.

O principal meio de saída desses migrantes da cidade, via contratação por empresas que vão ao Acre em busca de mão de obra barata, se mostra altamente problemático. Os critérios de contratação, muitas vezes relacionados à grossura das mãos e das canelas dos migrantes, remontam ao tráfico negreiro e apontam para a veracidade das denúncias que vêm proliferando pelo país acerca das condições degradantes e análogas à escravidão.

O Brasil, de forma injustificada, ainda não ratificou a Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, principal instrumento internacional de amparo e garantias de direito ao trabalho dos migrantes, em vigor desde 2003.

Em sexto, em relação ao direito à moradia digna, a ONU-HABITAT é a organização encarregada de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do Sistema Onusiano. É uma agência de importância fundamental, uma vez que os haitianos chegam, na maioria das vezes, em São Paulo de forma precária e encontrar uma residência não é tarefa fácil (ONUBR, 2014). Todavia, esta pesquisadora tentou entrar em contato com a agência, mas não logrou êxito em obter informações.

Em sétimo, com relação à saúde, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e a Organização Mundial de Saúde (OMS) também fazem parte dos Sistemas da OEA e da ONU. É um organismo internacional dedicado a melhorar as condições de saúde dos indivíduos, além da existência da UNAids, um organismo internacional de saúde pública, exerce um papel fundamental na melhoria de políticas e serviços públicos de combate a Aids (OPAS/OMS, 2014). Contudo, independentemente de sua atuação, os deslocados haitianos residentes no Brasil têm o direito constitucionalmente garantido de utilizar de forma gratuita o

Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, a autora entrou em contato com estas agências, por email, sobre a atuação específica delas junto a população haitiana, mas não se obteve resposta.

Em oitavo, o PNUMA é um programa onusiano responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável. O PNUMA-Brasil atua em estreita colaboração com seu Escritório Regional para a América Latina e o Caribe. A atuação dessa agência no Haiti é decisiva, uma vez que desenvolve a Iniciativa de Regeneração do Haiti (*Haiti Regeneration Initiative*), um programa que visa reduzir a pobreza e a vulnerabilidade causadas pelos desastres naturais por meio da recuperação dos ecossistemas e da gestão de recursos, cooperando entre país de origem e país de destino (PNUMA, 2014). Entretanto, contactado pela autora, via email, o PNUMA não forneceu nenhuma informação sobre assistência aos haitianos residentes no Brasil.

Em nono, outra agência onusiana com atuação no Brasil é a UNESCO, cujo objetivo é garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados membros na busca de soluções para os problemas que desafiam as sociedades. No Brasil, entre esses programas, destacam-se o Escola Aberta, que promove a abertura de escolas públicas nos sábados e domingos, oferecendo atividades artísticas, culturais e esportivas para afastar os jovens da violência e o Criança Esperança (ONUBR, 2013). Como residentes permanentes no Brasil, os haitianos têm o direito, constitucionalmente, assegurado de participar de todos esses programas, inclusive de se inserir no sistema de educação pública brasileiro, mas falta divulgação dessas possibilidades.

Em décimo, encontra-se a ONU – Mulheres, que tem por enfoque fundamental a igualdade de gênero que é um requisito central para se alcançar o desenvolvimento das mulheres e meninas ao redor do mundo. Elas têm o direito a uma vida livre de discriminação, violência e pobreza (ONU-MULHERES, 2014). No entanto, contactada, via email, a agência não informou se há projeto de atuação específica em relação às haitianas residentes no Brasil.

Por fim, tem-se o UNICEF, cuja missão é assegurar que cada criança e cada adolescente tenham seus direitos humanos integralmente cumpridos, respeitados e protegidos. Essa agência articulou-se com os brasileiros para redigir e aprovar o artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), que foram um marco legal importante para a consolidação dos direitos da infância no Brasil (ONUBR, 2013). Por meio de ações conjuntas entre sociedade e governos, o UNICEF atua com compromisso e determinação para garantir uma vida melhor para cada criança e cada adolescente no Brasil, na faixa etária de 0 a 12 anos (crianças) e 12 a 18 anos incompletos (adolescente).

Thomaz (2013) realizou uma visita *in locu* no abrigo situado em Brasileia, no Acre, para verificar a situação de vulnerabilidade enfrentada pelos deslocados haitianos. A autora afirma que, em fevereiro de 2014, havia mais de 20 crianças e adolescentes, além de duas mulheres grávidas no abrigo e que os menores tinham de esperar por mais tempo pela documentação, que era encaminhada ao Conselho Tutelar e liberada somente após a comprovação dos laços familiares e da concessão de um termo de responsabilidade legal ao acompanhante do menor. Os casos de crianças desacompanhadas são ainda mais preocupantes, pois elas somente podem sair quando algum familiar comprovado comparecer e se responsabilizar por ela. Todavia, não há registro de atuação específica dessa agência na proteção das crianças e adolescente haitianos.

Desse modo, a atuação do Sistema Onusiano na proteção dos direitos sociais dos deslocados haitianos em território brasileiro ainda é deficitária, uma vez que o direito internacional não possui modelos de proteção específicos para os deslocados ambientais que considere sua vulnerabilidade, relegando-os à própria sorte e ao arbítrio das políticas públicas do país de acolhimento.

Uma das respostas possíveis seria o incremento da cooperação entre atores nacionais e internacionais em busca da construção de soluções sustentáveis, necessariamente, incentivando a adoção de valores humanos na política mundial, levando a uma coordenação mais efetiva de políticas por parte dos governos, o que, resultaria, na prática, no incremento da proteção aos deslocados haitianos no Brasil.

### **3.2.2 Da Sociedade Civil Organizada: “A MISSÃO PAZ” em São Paulo**

Sociedade civil designa todas as formas de ação organizada da sociedade intentada por indivíduos ou grupos de indivíduos que não emanam do Estado nem são por ele determinadas. O termo aplica-se às estruturas organizativas cujos membros servem ao interesse geral da sociedade atuando como intermediários entre os poderes públicos e os cidadãos (LEAL, LEITE, 2012).

Para fins dessa dissertação, tratar-se-á, especificamente, de uma organização da sociedade civil vinculada a Igreja Católica denominada “Missão Paz” que tem como principal função o acolhimento e auxílio de migrantes e deslocados vindos de todas as partes do mundo que chegam ao Brasil, mais precisamente na cidade de São Paulo, em busca de proteção mínima. O recorte da pesquisa, no entanto, será a população haitiana deslocada devido ao terremoto que atingiu o país em 2010 e as principais ações dos atores nacionais e internacionais,

até o ano de 2014, sem a pretensão, no entanto, de esgotar o tema, uma vez que o deslocamento haitiano não para de acontecer e o Brasil ainda é um dos destinos escolhidos.

A Missão Paz pertence aos Missionários Scalabrinianos, uma congregação religiosa que surgiu na Itália, em 1887, e que atua em mais de 30 países, conhecida mundialmente como Missionários de São Carlos Scalabrinianos e fundada pelo bispo Dom João Batista Scalabrini, popularmente conhecido como pai dos migrantes. A Missão Paz é uma organização localizada na cidade de São Paulo, surgida em meados dos anos 30. Trata-se de um nome fantasia, cuja razão social é “Pia Sociedade Scalabriniana de São Carlos”. A matriz encontra-se em São Paulo onde se deu início a “Instituição Missão Paz” e a Igreja Nossa Senhora da Paz, existindo outras filiais em várias cidades do Brasil (MISSÃO PAZ, 2014).

O objetivo principal da Missão Paz é acolher migrantes e refugiados/deslocados, procurando orientá-los e encaminhá-los para que não fiquem expostos as expressões da questão social, permitindo integração à sociedade, entendendo sua história, respeitando sua identidade, visando à integração e ao protagonismo de cada um deles no novo contexto social, fortalecidos pela riqueza do encontro intercultural e unidos em torno da construção da cidadania universal (MISSÃO PAZ, 2014).

A visão dos integrantes dessa organização é a seguinte: participar na construção de um mundo mais solidário e justo, fomentando a igualdade de direitos de todos os homens e todas as mulheres, independentemente de etnia, crença e cultura. Além de eles atuarem por meio do carisma Scalabriniano, colocando-se a serviço dos migrantes, fazendo-nos presença acolhedora, mediadora, de comunhão e compaixão (MISSÃO PAZ, 2014).

A Missão Paz possui várias linhas de atuação divididas em dimensões, quais sejam: dimensão religiosa, constituída por meio da Paróquia Nossa Senhora da Paz; Paróquia pessoal dos italianos; Paróquia pessoal hispano-americana; comunidade francófona; dimensão de estudo e pesquisa, com o centro de estudos migratórios (CEM); dimensão política, cultural e de cidadania, por meio do centro pastoral e de mediação dos migrantes (CPMM); e a dimensão sócio-assistencial instrumentalizada pela casa do migrante (MISSÃO PAZ, 2014).

Esta entidade atua em cinco frentes ou eixos:

1. Eixo documentação / jurídico;
2. Eixo educação;
3. Eixo saúde;
4. Eixo família / comunidades;
5. Eixo trabalho (cursos, palestras, emprego).

Por meio do eixo documentação/ jurídico, a entidade acolhe, analisa e orienta os estrangeiros sobre questões jurídicas (família, cível, trabalhista, criminal, empresarial e internacional) e administrativas (relacionadas à regularização migratória), contando com a ajuda de advogados e voluntários que acompanham casos, quando necessário, junto às Defensorias Públicas e aos órgãos administrativos. Esses profissionais do direito são responsáveis pela elaboração e pelo encaminhamento de petições/ofícios ao Ministério da Justiça, ao CNIg, ao CONARE e aos demais órgãos ligados às questões da migração; além de mediar de conflito e também participar de reuniões para articulação e resolução de casos pontuais e defesa de direitos coletivos dos migrantes.

O atendimento jurídico específico é realizado de segunda à quinta-feira das 13:00 às 17:00 horas quando é disponibilizado aos migrantes e refugiados/deslocados a assessoria/consultoria jurídica de advogados que lidam com os temas mais diversos: divórcio e guarda de menores, locação de imóveis, questões trabalhistas e violência doméstica. O Departamento Jurídico ainda realiza visitas às instituições, entidades e órgãos públicos em busca da proteção e pelos direitos dos migrantes (MISSÃO PAZ, 2014).

Especificamente no quesito documentação, a Missão Paz disponibiliza um serviço de apoio completo para que os migrantes e refugiados/deslocados consigam regularizar sua situação no Brasil junto à Polícia Federal e demais órgãos competentes, uma vez que inúmeras barreiras são encontradas, desde o idioma, que eles não dominam, até problemas técnicos como a frequente indisponibilidade do sítio eletrônico para agendamento. A documentação mais procurada é a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), porque o que mais o migrante /deslocado almeja é um trabalho e ele sabe que sem essa documentação é fácil ser alvo de oportunistas. A equipe conhece com profundidade os documentos e as exigências em relação à questão das migrações e deslocamentos e podem auxiliá-los. A ajuda pode ser, inclusive, financeira com o pagamento de taxas, desde que haja uma avaliação, previamente, realizada por uma das Assistentes Sociais do CPMM que verifica a situação sócio-financeira da família. O atendimento dessas pessoas acontece de segunda à quinta-feira nos horários das 9:30 às 12h e das 13 às 16:30 h, nas sextas-feiras até 12 h (MISSÃO PAZ, 2014).

Em segundo, o eixo Educação é responsável por tornar acessível cursos de idiomas e/ou profissionalizantes para os migrantes no intuito de inseri-los no mercado de trabalho. A equipe colabora na inscrição em cursos no SENAI, SENAC e SESI, além de cursos do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC) e até realizam inscrições em vestibulares de Instituições públicas e privadas de ensino. Vários cursos presenciais são realizados na própria instituição, a exemplo do curso de português ministrado por estudantes e

professores voluntários do curso de Letras da Universidade de São Paulo. Além disso, a Assistente Social responsável pelo eixo encaminha crianças, filhos de migrantes e deslocados, para creches e escolas. Um dos critérios fundamentais é avaliar o nível de vulnerabilidade da família.

Em terceiro, o Eixo Saúde cujo foco principal é o acompanhamento da saúde física e psíquica dos migrantes e refugiados/deslocados, uma vez que o processo migratório coloca em xeque a saúde física e mental dessas pessoas. A busca por emprego e moradia, além de vivenciar um cotidiano diferente do que é acostumado, gera estresse e ansiedades, fragilizando a saúde dessa pessoa. A equipe é composta por uma técnica de saúde, uma psicóloga e voluntários que desenvolvem várias ações no sentido de propor parcerias para assistir às necessidades dos migrantes/deslocados por meio de encaminhamento e orientação sobre o Sistema Único de Saúde (SUS).

Em quarto, vem o Eixo Família/ comunidade cujos objetivos centrais são:

- procurar entender o cotidiano dos migrantes, refugiados/deslocados e de suas famílias;
- conhecer a comunidade de que fazem parte, para que se sintam acolhidos e fortalecidos em suas identidades, procurando uma maneira de viver dignamente no local de acolhida;
- conscientizar a sociedade sobre a importância da acolhida em relação a pessoas de outras culturas, etnias e religiões;
- ajudar na superação dos preconceitos;
- promover o diálogo com os migrantes/deslocados e entre eles para compreender suas necessidades e orientando-os para que consigam superar os desafios.

A equipe responsável atende nas próprias instalações do Centro Pastoral e de Mediação dos Migrantes (CPMM) e, quando necessário, realizam visitas domiciliares para auxiliar às famílias que precisarem.

Por último, o Eixo trabalho tem por escopo intermediar a mão-de-obra estrangeira e o empresariado. Para isso, são feitas reuniões em que os interessados em contratar os migrantes/deslocados oferecem os empregos e expõem suas condições e interesses e os trabalhadores aceitam ou não a colocação. Todavia, tentando evitar irregularidades e oportunismos, a Missão Paz tem condições para que os interessados em contratar utilizem a



força de trabalho dessas pessoas que estão abrigadas. Os empregadores devem assistir a palestras de duas horas sobre a importância de cumprir as leis trabalhistas, em especial, as condições de segurança e higiene do trabalho. Por sua vez, os migrantes/deslocados, assistem a explicações de quatro horas sobre direitos trabalhistas e ambiente de trabalho, como denunciar violações e maus-tratos além de questões econômico-culturais do Brasil, inclusive sobre descontos incidentes na folha de pagamento, principal ponto de reclamação deles. Ao final das palestras, o empregador assina um termo ético afirmando estar ciente e que irá cumprir suas obrigações. Dados da Missão Paz (2014) apontam que cerca de 1.700 empresas participaram desse processo ao longo do ano de 2014, mas apenas 500 efeturaram as contratações. Dentre os setores que mais contrata estão: construção civil, restaurantes, limpeza, serviços gerais, e, mais recentemente, mercados.

Também faz parte da Missão Paz um local de alojamento para os migrantes e refugiados/deslocados, chamado Casa do Migrante que é um centro de acolhida de estrangeiros de todas as nacionalidades, com espaço estruturado e mantido pelos missionários Scalabrinianos, sem qualquer ajuda financeira do poder público. Essa casa de acolhida é formada por salões amplos, quartos masculinos e femininos separados, banheiros, refeitório e uma sala de brinquedos para as crianças. A capacidade padrão é de 110 pessoas, mas, desde abril de 2014, com o envio de ônibus com os deslocados Haitianos do Acre para a cidade de São Paulo, é comum que esse número seja ultrapassado – e, por vezes, eles acabam tendo de dormir nos salões da igreja já que a quantidade de leitos é reduzida tamanha a procura (MISSÃO PAZ, 2014).

Desse modo, pode-se constatar o tamanho da responsabilidade atribuída a essa instituição e à toda sua equipe que se dedicam à construção de um mundo mais solidário e justo, pregando a igualdade entre todos, independentemente de etnia, crença e cultura. O clima, na Missão Paz, afora todas as atribuições que enfrenta, é de muita comunhão e amizade. Todos estão em busca do mesmo ideal: transformar o mundo em um local melhor de se viver, aceitando o outro com todas as suas diferenças e o tratando com compaixão. Um dos grandes problemas enfrentados é a falta de apoio dos órgãos públicos que, ao invés de aliar esforços para ajudar a manter e expandir o trabalho realizado ali, não lhes garante o mínimo de assistência.

As ações das várias esferas do governo buscam ordenar o fluxo migratório haitiano, todavia, a situação do país caribenho é de extrema vulnerabilidade em todos os aspectos tornando muito difícil solucionar a questão de forma duradoura. Desse modo, a parceria e a cooperação entre sociedade civil organizada, poder público e atores internacionais, por meio

das agências da ONU, mostra-se fundamental, como forma de minimizar as consequências geradas pela chegada dos deslocados haitianos no Brasil.

A cooperação é de importância crucial no sentido de resolver problemas e apoiarem-se mutuamente em diferentes âmbitos. A atuação em conjunto é o método mais eficaz para se assegurar uma determinada finalidade, *in casu*, para proteger os deslocados haitianos. Todavia, mister se faz a colaboração de todos os atores envolvidos: Sistema Onusiano, sociedade civil organizada e, como se verá adiante, todas as esferas políticas do governo brasileiro.

### **3.2.3 Do Brasil: governo federal, governo do estado de São Paulo e Prefeitura Municipal de São Paulo.**

O governo brasileiro há muito necessita de uma política pública de acolhida aos migrantes e refugiados/deslocados mais eficiente. Nessa esteira, e com o intuito de fomentar os mecanismos nacionais e a cooperação entre atores, ocorreu na cidade São Paulo, entre 30 de maio e 01 de junho de 2014, a 1ª. Conferência sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR), iniciativa governamental e coordenada pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Estrangeiros (DEEST), juntamente com os Ministérios do Trabalho e Emprego e das Relações Exteriores, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM) para abordar a política migratória no Brasil.

Nessa Conferência em 2014 várias reflexões foram feitas no sentido de fortalecer a cooperação entre os atores governamentais e não governamentais, além do engajamento de migrantes, refugiados, deslocados e representantes da sociedade.

Seu objetivo foi reunir profissionais envolvidos na temática migratória, estudiosos, servidores públicos e representações diversas que vivenciam a realidade da migração e do refúgio, para refletir coletivamente a elaboração de aportes para a construção da Política e do Plano Nacional de Migrações e Refúgio. Sugestões foram analisadas e a Conferência encerrou seus trabalhos com sucesso, uma vez que trouxe a baila um estudo profundo sobre as questões migratórias que o Brasil enfrenta na atualidade (COMIGRAR, 2014).

Ainda em 2014, reuniram-se em Brasília representantes de mais de 40 entidades que atuam com migrantes/deslocados e refugiados durante o X Encontro Nacional das Redes de Proteção. O encontro contou com a presença de associações de migrantes e refugiados de vários países como: Bolívia, Colômbia, Gana, Haiti, República Democrática do Congo, Senegal

e Síria. Ele também contou com a participação de autoridades dos Ministérios da Justiça, da Saúde e do Trabalho, funcionários do ACNUR e da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Ele foi realizado pelo Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e pelo ACNUR, com o apoio do CONARE, em parceria com o Setor Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB e com a OIM.

As entidades se comprometeram a buscar aprovação de novas regras na legislação brasileira, ampliando esforços para a integração de migrantes e refugiados/deslocados. Elas se reuniram, em torno da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR), com o intuito de elaborar novos materiais informativos, ampliar a articulação política em torno do tema, aumentar as vagas em abrigos especificamente para a população migrante e intermediar mão-de-obra para promover a inserção no mercado de trabalho de migrantes e refugiados. Além disso, tentar ampliar o conhecimento da língua portuguesa por meio de aulas e disseminando noções de direitos e deveres dos estrangeiros que vivem no Brasil.

Essas sugestões trazidas durante a COMIGRAR levaram em consideração os eixos elencados durante a Conferência, sendo todas as ideias consolidadas em um documento único que será direcionado aos próprios participantes da RedeMiR para atuarem local e nacionalmente (COMIGRAR, 2014).

O representante do ACNUR no Brasil, Andrés Ramirez, afirmou na Conferência que “[e]ste ano[2014] tem sido particularmente importante para o tema dos migrantes e dos refugiados, pois a voz deles tem sido escutada pelos tomadores de decisões no processo da COMIGRAR, e também ao longo das consultas regionais referentes às celebrações dos 30 anos da Declaração de Cartagena”, e completa que “[e]ste X Encontro das Redes está inserido nessa lógica de participação das pessoas que mais precisam ser ouvidas para melhorar as políticas públicas em favor destas mesmas populações” (COMIGRAR, 2014).

Em seu pronunciamento, a diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e coordenadora da RedeMiR, Rosita Milesi, afirmou que “[u]m pensamento inspirador dos debates e compromissos do X Encontro foi que a globalização das migrações requer dos agentes e das entidades sociais a globalização da solidariedade, da acolhida, da caridade e da cooperação, a fim de se humanizar as condições de vida dos refugiados e dos migrantes”.

Passados mais de quatro anos da ocorrência do terremoto, os haitianos continuam ingressando no Brasil pelo estado do Acre e de lá vão para São Paulo, em uma viagem que dura cerca de quatro dias, em um ônibus desconfortável, sem comida e muitas vezes sem água (REPORTER BRASIL, 2014). Eles desembarcam no terminal da Barra Funda, em São Paulo, sem dinheiro nem para alimentação. O governo federal, nos últimos três anos, repassou 4,2

milhões de reais para o abrigo improvisado na Brasileia para acolher os 26.000 haitianos que cruzaram a fronteira após o terremoto que devastou o país caribenho em 2010 (REPORTER BRASIL, 2014).

Os deslocados haitianos vão em busca da Missão Paz, na baixada do Glicério, no centro paulistano, uma vez que essa entidade ligada à Igreja Católica é um centro de referência e acolhida de migrantes e deslocados. Todavia, sua estrutura é pequena e não comporta uma demanda tão grande. “Na nossa estrutura já passaram 450 haitianos da primeira semana de abril de 2014. Temos uma média de 90 haitianos dormindo aqui por dia além dos 110 que já recebemos normalmente na Casa do Migrante. Ontem [ainda no mês de abril de 2014] saíram duas ou três mulheres e chegaram mais 25 imigrantes”, relata o padre italiano Paolo Parise, um dos diretores da Missão Paz, em conversa presencial com essa pesquisadora.

Os haitianos foram alojados de forma improvisada nos salões da Igreja, não tendo como tomar banho e recebendo ajuda dos moradores do bairro ou quando outros compatriotas que já estão fixados na região se mobilizaram para ajudar. Em 3 de maio de 2014, cerca de 70 haitianos ainda dormiam no salão da igreja, a alimentação era oferecida apenas uma vez ao dia e por meio de doações, evidenciando o despreparo da administração pública para lidar com o intenso fluxo migratório. Depois desse episódio, o governo de São Paulo disponibilizou almoço nas unidades do Bom Prato, que consiste em um programa social do governo do Estado de São Paulo gerenciado pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social responsável em servir refeições à população em estado de vulnerabilidade social (MISSÃO PAZ, 2014).

Com essa situação emergencial, o Ministério do Trabalho realizou um mutirão que emitiu mais de 300 carteiras de trabalho, quase o equivalente ao total de carteiras emitidas em todo o último ano aos haitianos no Estado de São Paulo. Segundo o Ministério da Justiça (2014), foram concedidos, de janeiro de 2012 até dezembro de 2014, 13.364 vistos humanitários para haitianos e familiares que os visitam no Brasil.

Essas medidas urgentes e improvisadas demonstram o despreparo da administração pública brasileira em atuar com o intenso fluxo migratório recente para o Brasil. A estimativa é de que, em média, 50 pessoas ainda continuam chegando ao país diariamente pela região Norte, vindas principalmente do Haiti, Senegal e da República Dominicana.

Mesmo com o apoio da sociedade civil organizada e com as respostas governamentais em cada esfera do poder, a falta de instrumentos legais para balizar a política migratória faz com que a chegada desses deslocados ao país se transforme em uma situação delicada. É importante destacar que esse movimento migratório teve também um aspecto positivo no momento em que desencadeou um processo de discussão a respeito da política

migratória brasileira e o respeito aos direitos humanos dos deslocados haitianos. No âmbito dos governos federal, estadual e municipal, as respostas institucionais foram diversas, todavia, lentas e desorganizadas. Enquanto o governo do estado do Acre, no início da chegada dos haitianos em 2010, engajava-se apenas em montar uma estrutura de atendimento aos haitianos que chegavam à cidade de Brasiléia, e, posteriormente, no início de 2014, simplesmente fechou esse abrigo e enviou ônibus com haitianos para São Paulo, o governo do estado de São Paulo, a princípio, acusou o governador do Acre de irresponsabilidade, mas depois procurou respostas pontuais para enfrentar o problema, como visto ao longo dessa pesquisa. No plano federal, as repostas vieram com ajuda em dinheiro ao governo do Acre e facilitação dos vistos no Consulado do Brasil em Porto Príncipe (FERNANDES; CASTRO, 2014).

As Agências de apoio humanitário da ONU também foram chamadas a se manifestar, todavia, com a justificativa de que os deslocados ambientais haitianos não fazem parte da categoria dos refugiados respostas concretas não foram efetivadas. É certo que a cooperação entre os vários atores é um dos caminhos para se efetivar a proteção a essas pessoas, todavia, as ações têm que ser coordenadas e direcionadas ao mesmo fim.

Desse modo, observa-se que as respostas governamentais são desordenadas. A burocracia, como a emissão do protocolo de entrada no país pela Polícia Federal, dificulta a vida dos deslocados e demora meses para ser concluído e isso dificulta a regularização do estrangeiro, impedindo-o de trabalhar de forma legal no país (MTE, 2014).

A obrigação de alojar migrantes recém-chegados é da prefeitura, uma vez que, em 2001, foi publicado decreto à lei municipal que determina a política de atendimento a moradores de rua (Lei no. 12.360/97), afirmando que as vagas existentes em alojamentos públicos com condições de pernoite, higiene pessoal, lavanderia e depósito também podem ser utilizadas por essas pessoas (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

O que aconteceu foi que alguns haitianos realmente foram encaminhados para centros de acolhimento de moradores de rua, mas retornaram para a igreja Nossa Senhora da Paz, relatando casos de roubos e violência. A sugestão, que partiu da Missão Paz, foi que a prefeitura disponibilizasse cerca de 300 vagas em um alojamento público no bairro do Bom Retiro, todavia, por não funcionar à noite, o local não poderia receber os deslocados (MISSÃO PAZ, 2014).

Esse cenário de vulnerabilidade expõe os haitianos a todos os perigos e atrai oportunistas. Sem muita opção, eles aceitam qualquer tipo de emprego, sem as mínimas garantias. É o que afirma o superintendente regional do Ministério do Trabalho e Emprego em São Paulo, Medeiros Neto (MTE, 2014): “O Estado não está preparado para uma crise

imigratória como essa. O risco de serem aliciados para o trabalho escravo é grande e, infelizmente, apenas um dos muitos que correm”. Pacífico (2008, p. 81) acrescenta que

[a] sociedade brasileira até se tornou híbrida na sua composição étnica, mas na técnica de exploração econômica, continua escravocrata até os dias atuais, em virtude da contínua exploração da elite dominante política e economicamente, o que também acontece em relação aos imigrantes e refugiados. Não há razão plausível que justifique a falta de respaldo jurídico e violência sobre estes, nem o desinteresse por suas vidas, enquanto residentes em território brasileiro, contrariando a Constituição Brasileira, que reza que tantos os brasileiros quanto os estrangeiros residentes no país terão os mesmos direitos.

O risco foi confirmado. Em meados de maio de 2014, um ônibus veio até à igreja Nossa Senhora da Paz e embarcou um grupo de vinte haitianos com destino ao Estado de Santa Catarina, mais precisamente a cidade de Lajes, para trabalharem em uma fazenda. Todavia, houve denúncias de que os deslocados haitianos estavam trabalhando em situação irregular e até mesmo em condições análogas a de escravo. O caso é investigado pelo Ministério do Trabalho (MTE, 2014).

Esse episódio, todavia, não foi o primeiro envolvendo haitianos em situações trabalhistas irregulares e/ou condições análogas a de escravo no Brasil. O procurador do trabalho chefe da 14<sup>a</sup>. Região (Acre e Rondônia), Marcos Cutrim (MTE, 2014), afirma que, desde 2010, quando chegaram os primeiros deslocados, foram instaurados cerca de 53 inquéritos civis para investigar a contratação irregular de estrangeiros vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas (MTE, 2014).

Um levantamento da Polícia Federal, até o mês de novembro de 2014, flagrou 160 trabalhadores em condições degradantes, dentre estes, 100 eram haitianos, em uma obra de construção civil em Conceição do Mato Dentro no estado de Minas Gerais (DPF, 2014). Infelizmente, não foi um caso isolado. Também, no mesmo mês, foram encontrados por fiscais do trabalho, 21 haitianos em Cuiabá, no estado do Mato Grosso, em situação análoga à escravidão em uma obra do governo federal para o programa Minha Casa, Minha Vida.

A situação de penúria dos haitianos recebidos pelo Estado brasileiro ensejou o ajuizamento, em 25 de maio de 2015, de uma Ação Civil Pública no. 0000384-81.2015.5.14.0402 por parte do Ministério Público do Trabalho da 14<sup>a</sup> Região (MPT), que abrange os estados do Acre e Rondônia, em face da União Federal fundamentando que, desde 2010, intensificou-se a entrada de trabalhadores imigrantes no Brasil, notadamente haitianos, e que estes adentram o território nacional pelo estado do Acre, chegando ao número de 36.000

trabalhadores até o momento atual. O MPT denuncia ainda que nos abrigos que acolhem os estrangeiros ocorrem práticas perversas e de violação aos direitos humanos consistentes na contratação destes trabalhadores pela espessura da canela, pela genitália e pela idade. Assim, o MPT exigiu que os Poderes Públicos adotassem medidas mais eficazes de gerenciamento da situação migratória, compreendendo ser da União o dever fundamental de promover políticas públicas de assistência a essas pessoas (MPT, 2015).

Na petição, os procuradores reforçam o entendimento de que a Constituição Federal de 1988 tem como fundamentos, dentre outros, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho garantindo aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País o direito à igualdade e ao exercício livre do trabalho, estendendo-se, ao trabalhador imigrante, todos os direitos trabalhistas fundamentais, assegurando-se a todos existência digna em solo brasileiro (MPT, 2015).

Ressalta ainda que o governo brasileiro, não obstante admita os trabalhadores migrantes, descumpra as normas jurídicas nacionais e internacionais no que diz respeito à proteção aos direitos humanos quando permite que esses trabalhadores se submetam ao completo abandono em abrigos improvisados e em condições degradantes, omitindo-se em promover medidas úteis e necessárias ao correto gerenciamento das condições procedimentais, operacionais e materiais de admissão, recepção, acolhida e integração dos trabalhadores migrantes no território nacional (MPT, 2015).

Tendo em vista a omissão do Poder Público, fez-se necessária a intervenção do Poder Judiciário já que se vislumbra condições muito precárias a que os trabalhadores migrantes estão submetidos, limítrofes com condições análogas a de trabalho escravo. A magistrada responsável pela 2ª Vara do Trabalho de Rio Branco (AC), em 5 de junho de 2015 concedeu a decisão liminar, utilizada em casos urgentes cujo perigo da demora judicial poderia causar prejuízos ainda maiores, ressaltando que estas medidas de urgência, além de proteger os trabalhadores imigrantes, protege também a todos os brasileiros de outros estados-membros, que receberão essas pessoas devidamente encaminhadas para vagas de trabalho disponíveis, sem precarização de direitos trabalhistas, cujo mal, uma vez instalado, atinge, inexoravelmente, imigrantes e nacionais (MPT, 2015).

Desta forma, seguintes medidas foram deferidas, determinando que a União Federal cumpra as obrigações abaixo, sob pena de multa de R\$100 mil por obrigação descumprida:

- Assuma a gestão financeira e institucional do (s) abrigo (s) social (is) localizado (s) no Estado do Acre e atualmente destinado (s) a albergar contingente de trabalhadores imigrantes de diversificadas nacionalidades, sobretudo caribenhos (haitianos e dominicanos),

africanos (senegaleses) e asiáticos, e garantia de condições materiais de subsistência e acomodação dignas, salubres e não degradantes, enquanto permanecerem em situação de documentação e trânsito neste Estado;

- Garanta atendimento médico por profissionais especializados com conhecimento das doenças endêmicas das regiões de procedência dos trabalhadores que ingressam ao Brasil pela rota do Acre;

- Assuma por meio dos órgãos públicos (Força Aérea Brasileira, por exemplo) ou através do fretamento de ônibus, nos termos da Lei 8.666/1993 e legislação pertinente, o transporte destes trabalhadores de Brasília e Assis Brasil até a capital do Acre (Rio Branco), bem como o transporte interestadual de trabalhadores migrantes para outros Estados da Federação;

- Assuma o serviço de encaminhamento para o emprego (Sistema Nacional de Emprego - SINE), mediante a criação de unidades de atendimento que realizem as atividades necessárias à prevenção da vitimização dos trabalhadores e empregos de qualidade duvidosa, como medida para diminuir o tempo de permanência do trabalhador migrante nos abrigos, o que se defere dada a dificuldade de comunicação destes trabalhadores, que os coloca em situação de vulnerabilidade.

Desse modo, vislumbra-se que essa foi uma atitude efetiva do MPT no intuito de melhorar de algum modo a situação dos trabalhadores migrantes que se encontram no Brasil, em especial os deslocados haitianos. Até fechamento dessa pesquisa não houve nenhuma mudança concreta por parte do Poder Público Federal. Uma audiência fora marcada para julho de 2015 com a perspectiva de reunir as principais autoridades envolvidas para deliberar sobre a implementação e promoção dos direitos humanos dessas pessoas, tendo em vista que a vinda de haitianos ainda continua e a questão está longe de ser encerrada.

Dentre os principais problemas institucionais, está a falta de diálogo e de uma política nacional de orientação, acolhida e encaminhamento dos estrangeiros recém-chegados. A atuação do Governo Federal, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego, ficou restrita a acompanhar as ofertas de trabalho aos migrantes com intuito de evitar condições degradantes. Uma das sugestões cogitadas, também, foi que a estrutura do Sine pudesse criar uma frente especial somente para atender essas pessoas, uma vez que esse órgão funciona como intermediador de mão de obra, garantindo o cumprimento da legislação trabalhista e tentando coibir abusos. No entanto, esta solução foi abortada com a justificativa de que o órgão não conseguiria responder efetivamente à demanda e que este não se comunica em nível nacional, portanto, seria uma medida inócua (DPF, 2014).



A prefeitura de São Paulo, diante da urgência de uma resposta, inaugurou um abrigo emergencial para acolher os migrantes/deslocados na mesma rua da Missão Paz. No entanto, este local era uma “Nova Brasileia”, sem o mínimo de condições de higiene e abrigando mais de 100 migrantes de várias nacionalidades, sendo em sua maioria deslocados haitianos. No local, o governo do Estado disponibilizou um “marmitex” para o almoço dos ocupantes do abrigo, mas essa ação foi substituída pela possibilidade dessas pessoas utilizarem o Programa Bom Prato, programa social do governo paulista que serve refeições a baixo custo, sendo o serviço de “marmitex” suspenso para eles. Não tardou, o abrigo foi fechado em julho de 2014 sob a promessa de que um novo abrigo estaria sendo estruturado para acolhê-los.

A Coordenação de Políticas para Migrantes, órgão vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da prefeitura paulistana, criou então o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes da cidade de São Paulo (CRAI-SP), um local de abrigo para os estrangeiros que se encontram na cidade com o escopo de ser uma estrutura que reúne os serviços de acolhida, formação e orientação especializada para imigrantes, inspirado nos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) de Portugal (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

O CRAI busca ser uma referência nacional em políticas públicas municipais para migrantes e foi instituído mediante um acordo entre Ministério da Justiça, anunciado na COMIGRAR, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, além da articulação intersecretarial, em especial, as Secretarias de Saúde, de Trabalho, de Educação e de Cultura (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

O público alvo seriam os migrantes em trânsito ou residentes na cidade de São Paulo, refugiados, solicitantes de refúgio, portadores de visto humanitário, retornados e estudantes estrangeiros, com o objetivo de:

- promover a regularização migratória;
- oferecer orientação jurídica, psicológica e assistencial;
- acolher migrantes em situação de vulnerabilidade;
- formar e capacitar essas pessoas;
- intermediar o trabalho;
- promover a integração econômica e social;
- estabelecer protocolos para encaminhamento e acompanhamento das denúncias de violações de direitos humanos tentando, dessa forma, proteger os principais direitos sociais dessas pessoas.

O CRAI se comprometeu em formar uma equipe capacitada em vários idiomas demandados atualmente: inglês, espanhol, francês, árabe e *créole* haitiano, com analistas experientes na temática migratória no mesmo espaço. A localização é boa e de fácil acesso e a coordenação do centro se propôs a oferecer, no próprio espaço do CRAI-SP, para imigrantes acolhidos: curso de português permanente, oficinas de empreendedorismo, legislação trabalhista e de formação oficinas de legislação migratória brasileira, oficinas de acesso a serviços públicos municipais (saúde, educação, esportes e cultura), inscrições para cursos do PRONATEC e oferecimento de cursos locais. Ainda, prevê a realização de saraus, rodas de conversa e debates (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

A disponibilidade, no entanto, é de apenas 110 vagas noturnas e 80 vagas diurnas, nesse Centro de Acolhida, ou seja, muito pouco em relação ao número de migrantes em situação de vulnerabilidade na cidade de São Paulo. A essas vagas, acrescentam-se os 110 leitos na Casa do Migrante da Missão Paz e as 50 vagas de acolhida disponibilizadas pelo Governo do estado, contudo, estas últimas são dirigidas apenas a atender migrantes vítimas de tráfico humano, trabalho escravo e homofobia.

Como estratégias de transição para o novo abrigo, o CRAI se propôs a: recadastrar e entrevistar todos os acolhidos do antigo abrigo; encaminhar recém-chegados direto para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) para cadastro na rede e encaminhar para Secretaria Municipal de assistência e desenvolvimento social (SMADS) iniciando prospecção de vagas na rede municipal, de forma prioritária para os imigrantes mais vulneráveis, além de orientá-los e transferi-los para abrigos municipais.

Essa forma de acesso, todavia, está sendo muito complexa porque, obrigatoriamente, o encaminhamento deve ser feito pelo CREAS e, a partir de então os migrantes/deslocados são alocados em abrigos públicos que, como se demonstrou anteriormente, não estão preparados para lidar com eles, mas apenas com moradores de rua. Desse modo, os migrantes/deslocados que não conseguem vaga no CRAI voltam para a Igreja Nossa Senhora da Paz, que continua abrigando, até pelo menos dezembro de 2014, entre 100 e 150 pessoas todas as noites de forma precária e improvisada (MISSÃO PAZ, 2014).

O que se observa, pois, é um conjunto de ações efetuadas, principalmente, pela Prefeitura municipal, uma vez que está mais perto da problemática, mas que, todavia, não são sincronizadas com os governos estaduais e federal, muito menos com o Sistema Onusiano e seu relacionamento com a Missão Paz, apesar de cordial, não é vinculante. A sociedade civil, através dos missionários Scalabrinianos sugere ideias, participa das reuniões, mas não tem o

poder de obrigar que o poder público atue. O governo do Estado de São Paulo apenas adota medidas paliativas e não soluções duradouras, justificando que a responsabilidade cabe aos órgãos municipais que atuam nas questões que envolvem migrantes. Já o Governo Federal se limita a repassar verbas em dinheiro para em questões pontuais, como no caso do abrigo de Brasileia e extensão dos benefícios sociais aos estrangeiros residentes, como a recente concessão de Bolsa Família para imigrantes em situação vulnerável.

Essa atuação, no entanto, já está prevista no artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil desde 1988 quando afirma que aos brasileiros e estrangeiros residentes no país são garantidos os mesmos direitos. Alguns Ministérios declaram apoio à causa, como fez o Ministério da Justiça, ao afirmar que a lei que regula o Estatuto do estrangeiro no Brasil está defasada (Lei 6.815/80) sem, contudo, instrumentalizarem formas efetivas de proteção aos direitos sociais dessa população, em especial, para os deslocados haitianos que, mesmo com condições adversas, não param de chegar ao Brasil. O Sistema Onusiano, da mesma forma, exime-se da questão com a justificativa de que os deslocados ambientais não fazem parte dos seus mandatos específicos.

As ações, todavia, mesmo que pontuais, não são em vão. Na intenção de substituir o Estatuto do Estrangeiro, confeccionado em plena ditadura militar, o Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) apresentou ao governo federal um anteprojeto de Lei de Migração e Refúgio elaborado por especialistas com o intuito de reavaliar as atuais políticas sobre migração no país e analisar o projeto sobre a mesma lei que está atualmente no Congresso desde 2009 (PL 5655/09) considerado insuficiente.

Desse modo, a intensificação dos fluxos migratórios para o Brasil deve se tornar ainda mais complexa. Portanto, medidas integrais que enfrentem de forma contundente os novos desafios com os quais o Estado brasileiro se depara são importantes, tais como: a necessidade de atualização normativa, cooperação internacionais, atendimento dos princípios constitucionais, manutenção e incremento dos acordos internacionais ratificados, rapidez na regularização documental e estruturação administrativa e financeira para lidar com as questões migratórias.

### 3.3. DAS SUGESTÕES PARA A EFETIVA PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS HAITIANOS NO BRASIL

O presente tópico aborda as possíveis soluções para a temática dos deslocados ambientais no Brasil e alhures, levantando importantes discussões em relação à questão. Sem pretensão de esgotar o tema, grande parte dessas propostas tentam preencher as lacunas jurídico-normativas e os problemas, como falta de financiamento e recursos humanos, propondo fontes de recursos para ajudar e compensar os custos com o deslocamento ambiental, o auxílio das organizações internacionais e a participação da sociedade civil, bem como a adoção de estruturas jurídicas adequadas e específicas de proteção aos deslocados ambientais.

Inicialmente, necessário se faz analisar as propostas concretas de modificação/ampliação dos instrumentos normativas para a proteção aos deslocados ambientais. De uma forma geral, pode-se dividir as propostas entre:

- Criação de documentos regionais de proteção específica aos deslocados ambientais, no âmbito de um acordo internacional;
- Criação de um tratado específico para a proteção dos deslocados ambientais em nível mundial (BETAILLE, 2010);
- Criação de um protocolo adicional à Convenção da ONU de 1951 tratando especificamente da questão dos deslocados ambientais.

Todas as sugestões concordam no aspecto de que os deslocados ambientais não se enquadram no regime internacional de proteção da Convenção da ONU de 1951 (MATTAR, 2012). A proposta que envolve a adoção de acordos regionais, no âmbito de um acordo internacional é capitaneada por Williams (2008), que não acredita que um acordo de proteção internacional específico para os deslocados ambientais seja de fácil adoção por dois motivos: há dificuldade em conceituar os “refugiados provenientes das mudanças climáticas” e em relação à distinção sobre o que vem a ser deslocados internos e refugiados, além da preocupação com a soberania dos Estados. Para a autora, os Estados cooperando, em nível regional, seria a opção mais aceitável, uma vez que permitiria aproveitar as relações econômicas, culturais, políticas e ambientais dentro de quadros regionais mais próximos, conforme as características relevantes para cada grupo de países (WILLIAMS, 2008).

Assim, segundo Mattar (2012), os Estados envolvidos em um acordo regional poderiam assumir obrigações cada vez maiores e quanto mais concretizados estes acordos, maior seria a influência política de outros organismos, fazendo com que esses pactos alcançassem a proteção almejada. Também é possível utilizar a persuasão por cruzamento de assuntos para convencer os Estados e outros atores, fomentando a ideia que a temática do

deslocamento ambiental é de grande importância para toda a Comunidade Internacional e se interliga com uma série de áreas afins como migração, direitos humanos, política externa, segurança e desenvolvimento econômico (MATTAR, 2012).

Nesse sentido, Pacífico e Gaudêncio (2014, p. 133) afirmam que estudos aprofundados e observações contínuas sobre as alterações climáticas e os impactos gerados na vida de todo planeta, incluindo os deslocamentos ambientais de um modo geral, têm desempenhado um papel importante para manter o foco pela procura de soluções duráveis para aquelas pessoas que migram motivadas pela perda da qualidade do meio ambiente em que vivem. Arrematam as autoras que a “[...] a cooperação internacional com cruzamento de assuntos em áreas de interesse estatal se torna eficaz no caso dos deslocados ambientais, pois atinge o ponto chave, que é a segurança estatal”.

Já com relação à elaboração de um instrumento específico de proteção aos deslocados ambientais em nível mundial, alguns doutrinadores como BETAILLE (2010), Hodgkinson (2010), Docherty e Giannini (2009) propõem a criação de uma nova convenção, além de acrescentar que seja designada uma organização que inclua em seu mandato a proteção dessas pessoas, como uma agência da ONU. Dentro da proposta de elaboração de uma norma específica para os deslocados ambientais, destacam-se quatro ideias:

- A “Convenção sobre o *Status* Internacional dos Deslocados Ambientais”, proposta pelo *International Centre of Comparative Environmental Law* (CIDCE) e da Universidade *Limoges*, na França (BETAILLE, 2010);
- A “Convenção para as Pessoas Deslocadas pela Mudança Climática”, proposta por pesquisadores australianos liderados por Hodgkinson (2010);
- A “Convenção sobre os Refugiados da Mudança Climática”, proposta por pesquisadores da Faculdade de Direito da Universidade de *Harvard* (DOCHERTY; GIANNINI, 2009) e
- A reformulação da Convenção da ONU de 1951 e do Protocolo de 1967 para incorporar um Protocolo Adicional específico sobre os “refugiados ambientais” proposta pela República das Maldivas.

A primeira ideia propõe uma convenção específica para a proteção dos deslocados ambientais, na medida em que garante os direitos dessas pessoas e organiza o seu acolhimento e seu eventual retorno ao país de origem. A convenção englobaria todas as pessoas obrigadas a deixar

seus lugares de origem em razão de alterações climáticas, deslocando-se dentro de seus próprios países ou além das fronteiras destes, baseando-se em princípios consagrados no direito internacional dos refugiados, como o do *non-refoulement*, da solidariedade, da proteção efetiva e da não discriminação (BETAILLE, 2010).

O cumprimento da convenção seria fiscalizado pela “Agência Mundial para os Deslocados Ambientais”, que seria uma agência especializada das Nações Unidas, assessorada por uma Alta Autoridade, composta por 21 pessoas ligadas aos direitos humanos, e um Fundo Mundial para os deslocados ambientais, além de um Conselho Científico e um Secretariado (MATTAR, 2012). O mandato da Agência incluiria o desenvolvimento de estudos sobre deslocamento, a prestação de assistência voltadas para a prevenção das catástrofes geradoras dos deslocamentos e a promoção de um rápido retorno dos deslocados ambientais aos seus locais de origem.

A segunda ideia, além de apresentar uma “Convenção para as Pessoas Deslocadas pela Mudança Climática”, também sugere políticas de preservação ambiental e o estabelecimento de uma “Organização das Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas”. A convenção também propõe a adaptação das pessoas deslocadas, já que os pesquisadores veem o deslocamento como uma forma de “adaptação que cria vulnerabilidades específicas que exigem proteção e assistência por meio fundamentalmente da cooperação internacional” (HOGDGKINSON, 2010), e que é necessário que seja criado um sistema de governança específico para prestar assistência e proteção a essas pessoas como uma forma de se adaptarem, e não meramente uma ajuda humanitária (HOGDGKINSON, 2010).

A terceira ideia seria a criação da “Convenção sobre os Refugiados da Mudança Climática” que apresenta como solução a elaboração de uma convenção global independente voltada apenas para os deslocados ambientais que se deslocam entre fronteiras internacionais, não incluindo os deslocados internos, e baseada em direitos estabelecidos na Convenção da ONU de 1951 (DOCHERTY; GIANNINI, 2009). Os idealizadores dessa proposta acrescentam que o direito do refugiado já alcançou um patamar de proteção eficaz e reconhecimento internacional, portanto, tem bases sólidas no direito internacional e seria “tão aplicável aos refugiados da mudança climática quanto aos refugiados tradicionais” (DOCHERTY; GIANNINI, 2009).

Docherty e Giannini (2009) afirmam ainda que a responsabilidade de proteção dos deslocados ambientais seja dividida entre os Estados de origem, os Estados de acolhimento e a comunidade internacional, uma vez que as mudanças climáticas têm natureza global e os seres humanos devem desempenhar papel de protagonistas nesse fenômeno.

A proposta, portanto, é implementar a Convenção da ONU de 1951, incluindo as modificações climáticas como hipótese de concessão de refúgio. Todavia, em um instrumento autônomo, somente para os deslocados que fossem para além das fronteiras de seus Estados, ou seja, não incluiria os deslocados internos. Além disso, propõe a criação de um fundo global que prestaria assistência financeira aos Estados afetados, constituição de uma agência de coordenação e de um grupo de especialistas científicos que assessorariam em questões científicas e tecnológicas e decidiriam quais impactos da natureza seriam abrangidos pela definição (MATTAR, 2012).

Por fim, a proposta feita pela República das Maldivas foi a reformulação da Convenção da ONU de 1951 e do Protocolo de 1967 para incorporar outro Protocolo Adicional específico sobre os deslocados ambientais. Todavia, recebeu muitas críticas e pouco apoio teórico e político (BIERMANN; BOAS, 2010), além de ter tentando estender o mandato do ACNUR e ampliar as hipóteses de refúgio, incluindo também os deslocamentos internos (DOCHERTY; GIANNINI, 2009). No entanto, essa proposta obrigaria os países signatários a aceitar a ampliação do regime atual dos refugiados para atender cerca de 20 vezes mais pessoas do que o número que auxiliam atualmente, o que seria algo politicamente difícil de acontecer, senão impossível (BIERMANN; BOAS, 2010: 74).

Betts (2010, p. 361) concorda com a ampliação do mandato do ACNUR para abarcar sob sua proteção os deslocados e analisa o que ele chama de “migração de sobrevivência”. O que parece que se aplica ao deslocamento dos haitianos para o Brasil, uma vez que o autor afirma que novos elementos impulsionadores de grandes deslocamentos de pessoas surgiram na contemporaneidade, após a criação do regime de refúgio em 1951, deixando muitos elementos fora do enquadramento legal existente. Portanto, ele propõe a flexibilização e o alargamento do regime de proteção ao refugiado já existente para que se possa oferecer proteção subsidiária e evitar o repatriamento dos deslocados externos e migrantes irregulares em situação de particular vulnerabilidade que, de outra forma, escapam ao alcance das normas protetivas que já vigoram (BETTS, 2010).

Assim, as diversas sugestões giram em torno de incluir um instrumento de proteção específico para os deslocados ambientais dentro dos atuais regimes de proteção ao meio ambiente ou de proteção aos refugiados. Entretanto, nenhum desses regimes se amolda adequadamente ao caso específico da proteção dos direitos e assistência necessária aos deslocados ambientais (MATTAR, 2012).

As políticas de prevenção e mitigação às mudanças climáticas não resolvem o problema a curto e a médio prazo, as medidas de proteção aos deslocados são urgentes e têm

que focar, especialmente, em direitos humanos e ajuda humanitária a esses indivíduos que foram forçados a migrar.

Já a proposta de incluir um protocolo para os deslocados ambientais na Convenção da ONU de 1951 não considera as características fundamentais que diferem os refugiados protegidos pela convenção e os deslocados por motivos ambientais. Aquele instrumento protecionista se restringe aos casos individuais das pessoas que fogem para outros países por causa de fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas. A grande maioria dos deslocados não é vítima de perseguição e os deslocamentos ambientais podem muitas vezes ser “planejados e organizados com o apoio dos seus governos e agências públicas” (BIERMANN; BOAS, 2010).

Além do que esses acontecimentos tendem a ocorrer em massa e os indivíduos geralmente continuam gozando da proteção de seus países de origem. Em certos casos, é possível até se prever os deslocamentos e muitos deles podem ocorrer de forma gradual. Portanto, a ampliação e a aplicação dos instrumentos internacionais de proteção existentes dariam a falsa noção de aprimoramento dessa proteção, o que não resolve a problemática dos deslocados ambientais. Na realidade, estaria “[...]ocultando particularidades fundamentais de cada tipo de migrante, que representam necessidades de proteção diferentes” (HODGKINSON, 2010).

A criação de um regime próprio e/ou ampliação do regime internacional de proteção dos refugiados proporcionaria uma proteção mais abrangente para esse tipo de migrante forçado. Essa pesquisadora, entende a importância dos regimes internacionais e a relevância da cooperação no estudo das migrações forçadas, especialmente para os deslocados ambientais, cuja proteção social é lacunosa, uma vez que não há regime instituído para eles.

Desse modo, qualquer temática que interfira na soberania dos Estados é considerada bastante delicada e é um dos motivos de haver poucos instrumentos relativos às migrações internacionais como um todo. No caso dos deslocamentos ambientais não é diferente e a ampliação do regime dos refugiados para incluir os deslocados ambientais encontra grande resistência por parte da comunidade internacional, sendo os motivos os mais variados possíveis, desde a falta de recursos financeiros e humanos até questões de soberania e segurança internacionais (MATTAR, 2012). A autora completa afirmando que qualquer iniciativa para alterar as hipóteses de refúgio prevista na Convenção da ONU de 1951 arriscaria sua renegociação, podendo reduzir o grau de proteção aos refugiados e até prejudicar o regime internacional de proteção dado a eles.



Uma das soluções ideais, para esta pesquisadora seria, portanto, a adoção de um instrumento normativo internacional específico de proteção aos direitos dos deslocados ambientais que abarcasse normas já existentes, adaptando-as a realidade de cada Estado atingido pelo problema.

Para alcançar esse resultado, todavia, faz-se mister a colaboração entre Estado acolhedor; atores internacionais e a sociedade civil organizada. Cada entidade se responsabilizaria por determinada função. Como exemplo de ator internacional envolvido, a ONU poderia criar uma agência específica cujo mandato abarcasse os deslocados ambientais e, dentre suas funções, estaria disponibilizar recursos humanos e angariar recursos financeiros internacionais, além de promover o debate sobre a questão em fóruns ao redor do mundo. O Estado acolhedor, por meio da ratificação do instrumento normativo de proteção, seria responsável pela efetivação dos direitos garantidos aos deslocados, além de elaborar normas domésticas sobre o tema. Já a sociedade civil organizada fiscalizaria a aplicação desses instrumentos e se responsabilizaria pela primeira acolhida aos deslocados com o objetivo de explicar aos estrangeiros a maneira como as instituições no país acolhedor atuam e o melhor caminho para obter determinada resposta governamental que, porventura, os deslocados tenham.

Nesse sentido, propõe-se uma abordagem ampla e integrada, por meio da cooperação entre Estado e atores internacionais e nacionais no intuito de criar um tratado multilateral específico para os deslocados ambientais. Esse instrumento, para ser eficaz, deve ser amplamente ratificado e implementado por meio de mecanismos que respeitem as nuances de cada área envolvida (McADAM, 2011).

Dentre esses mecanismos, podem-se destacar as iniciativas de cooperação entre atores regionais, utilizadas como meios complementares de reforço aos instrumentos internacionais, e vice-versa (WILLIAMS, 2008: 518). As propostas e as negociações sobre a adoção de uma norma específica de proteção aos deslocados devem continuar sendo desenvolvidas e discutidas para que possa cumprir de forma satisfatória o seu objetivo. (HODGKINSON, 2010)

Os deslocamentos gerados pelas alterações climáticas, no entanto, estão acontecendo a todo momento e as pessoas afetadas não podem esperar pela elaboração de uma norma internacional protetora para que seus direitos sejam respeitados. Enquanto essa norma específica não é confeccionada, em determinados casos, outra solução pode ser utilizada, como é o caso da adoção de um guia de princípios. O Guia de Princípios sobre o Deslocamento Interno, por exemplo, apesar de ser direcionado aos deslocamentos internos, disponibiliza um

“modelo para o processo de agregação e adaptação das normas e princípios de uma ampla gama de instrumentos internacionais para proteger os direitos dos ‘deslocados ambientais’” (ZETTER, 2008).

Zetter (2008) aponta diretrizes que reforçam a proteção e a segurança internacionais que poderiam ser importantes na criação de um guia de princípios para a proteção dos deslocados ambientais, que abordariam catástrofes ambientais e outros desastres que resultam em deslocamento. São eles:

- o manual do Comitê Permanente de Interagências (IASC – *Inter-Agency Standing Committee*) denominado Direitos Humanos e Desastres Naturais, que dispõe sobre as diretrizes operacionais e o manual sobre o respeito aos direitos humanos em situações de desastres naturais;
- o Código de Conduta do Movimento Internacional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho e das Organizações Não-Governamentais na Assistência Humanitária em situações de desastre;
- a Responsabilidade de Proteger da Comissão Internacional sobre a Intervenção e Soberania do Estado (ICISS - *International Commission on Intervention and State Sovereignty*);
- a Carta Humanitária e as Normas Mínimas de Resposta a Desastres e a Revisão da Resposta Humanitária, organizada pelo Escritório das Nações Unidas para Assuntos Humanitários (OCHA – *Office for the Coordination of the Humanitarian Affairs*).

Essa maneira de agir poderia ser reforçada por meio de uma coordenação internacional que assegurasse as diretrizes, baseando-se em um Guia de Princípios sobre os deslocamentos Ambientais, além de acordos bilaterais sobre a questão. Mcadam (2011) afirma que a maneira de coordenação internacional para os deslocamentos ambientais que parece ser a mais eficaz seria, portanto, uma abordagem interagências, coordenada por uma agência do Sistema Onusiano, como o OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) que já coordena a abordagem conjunta (*cluster approach*) de agências, instituições de diversas áreas, além de envolver a sociedade civil na atuação visando diminuir e prevenir o impacto das alterações ambientais e assistir às pessoas que foram obrigadas a se deslocar.

Destaca-se o papel humanitário desenvolvido, em situações de emergência, pelo *cluster approach* ou abordagem *cluster*. A base do sistema de coordenação humanitária internacional foi definida pela Resolução da Assembleia Geral da ONU 46/182 de 1991. Uma grande reforma humanitária, conhecida como Agenda de Reforma Humanitária, ocorreu em 2005, e introduziu uma série de novos elementos com o intuito de aumentar a previsibilidade, a responsabilização e incrementar as parcerias em prol das pessoas que sofrem com a migração forçada e outros temas que permeiam os Direitos Humanos no mundo. A Abordagem *Cluster* foi um desses novos elementos e o aspecto mais visível da reforma, sendo criadas no momento em que há necessidades humanitárias e quando as autoridades nacionais precisam de apoio e coordenação. Essa abordagem envolve as Organizações não-governamentais internacionais, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o Banco Mundial e Agências das Nações Unidas (OCHA, 2012).

*Clusters* são grupos de organizações humanitárias, tanto pertencentes ou não às Nações Unidas presentes nos principais setores da ação humanitária internacional. Essa abordagem foi aplicada, pela primeira vez, após o terremoto de 2005 no Paquistão. Nove grupos de apoio humanitário foram estabelecidos dentro de 24 horas após o terremoto. Hoje, o *Cluster Approach* é usado em mais de 30 países para fornecer assistência humanitária capaz de responder a emergências humanitárias (OCHA, 2012).

As funções básicas de um *cluster* no nível de país são (OCHA, 2012):

- Apoiar a prestação de serviços;
- Planejar e desenvolver estratégias;
- Investigar às preocupações identificadas em nome dos participantes do *cluster* e da população afetada;
- Acompanhar e preparar relatórios sobre a estratégia a ser utilizada e os resultados pretendidos;
- Recomendar ações corretivas quando necessário; e
- Reforçar capacidades, quando necessário e descobrir onde a capacidade existe dentro do *cluster*.

Assim, um dos objetivos do *Cluster Approach* é criar parcerias entre os atores humanitários internacionais, autoridades nacionais e locais e sociedade civil, definindo a divisão do trabalho entre todas as organizações envolvidas em uma determinada situação que demande intervenção humanitária, definindo melhor os papéis e as responsabilidades das organizações que atuam nas áreas de proteção aos migrantes forçados e direitos humanos, identificando a melhor forma de

trabalhar junto. O fortalecimento de parcerias é a chave para uma resposta eficaz. (OCHA, 2012).

Este tipo de abordagem parece obter resultados mais rápidos e satisfatórios. Para a proteção dos direitos sociais dos haitianos no Brasil, esse tipo de ajuda seria de extrema importância. Um embrião dessa ideia já é desenvolvido na atuação da Missão Paz e do CRAI-São Paulo junto aos deslocados haitianos que apoiam e prestam diversos serviços a essa população deslocada. Portanto, sugere-se que esse tipo de abordagem humanitária seja implementada no sentido de colaborar de forma mais organizada com o processo de acolhimento dos haitianos que chegam ao Brasil, enquanto não se adota, no cenário internacional, um instrumento de proteção específica.

Desse modo, o envolvimento da sociedade civil se mostra de importância patente e tem sido uma crescente tendência no desenvolvimento de meios de proteção, o que inclui não somente uma importante participação na criação e na negociação de um futuro tratado, como também para garantir sua ratificação e implementação (HODGKINSON, 2010).

A assistência humanitária e as parcerias entre organizações humanitárias internacionais, atores nacionais e locais, além da sociedade civil são os instrumentos necessários para soluções duradouras no que diz respeito à questão dos deslocados ambientais haitianos no Brasil. A abordagem *cluster* é um mecanismo que pode ser usado pelo Brasil até que se resolva definitivamente a questão das migrações ambientais no mundo.

A cooperação entre os diversos atores por meio de acordos bilaterais, além da participação da sociedade civil parecem ser a opção que oferece proteção e assistência de forma mais imediata aos deslocados ambientais e capaz de atender as especificidades de cada cenário. Essa abordagem deve ser alicerçada em princípios de direito internacional e de direitos humanos. Assim, uma vez envolvidos em acordos, os Estados, gradualmente, obrigam-se-ão de forma mais substancial para com a questão dos deslocados ambientais trazendo resultados mais imediatos e específicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão dos deslocados ambientais envolve uma série de fatores que ocorrem no cenário internacional. Impulsionadas por catástrofes climáticas, muitas pessoas no mundo inteiro são forçadas a saírem dos seus locais de origem em busca de melhores condições para viver.

Nesse sentido, a importância desse estudo se baseia no crescente número de deslocados ambientais e na falta de proteção específica para eles, como visto no decorrer desta dissertação. Pouca atenção era dada a temática do deslocado ambiental internacional dentro do território brasileiro até a chegada de grande número de deslocados haitianos no Brasil a partir do terremoto que destruiu a ilha caribenha, em 2010.

Essa dissertação analisou o problema que envolve o deslocamento dos haitianos para o Brasil entre os anos de 2010 e 2014. Ressaltou-se a condição de vulnerabilidade social, política e econômica que assola o Haiti e que, a partir da catástrofe ambiental, boa parte dos habitantes da ilha se deslocaram para várias partes do mundo e um dos destinos escolhidos foi o Brasil. Pode-se afirmar, então, que o deslocamento forçado dos haitianos teve como estopim uma grave modificação ambiental, todavia, essa não foi a única causa, uma vez que a instabilidade política e a fraca economia também impulsionaram o processo do deslocamento.

Sendo assim, o Brasil se tornou um destino considerado por essas pessoas, em virtude de sua imagem de país próspero e acolhedor de migrantes. Todavia, a proteção aos direitos sociais dos deslocados haitianos no Brasil passa pelo limbo jurídico-normativo que assola os deslocados ambientais em todo o mundo. A Convenção da ONU de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, principais instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, não abrangem como hipótese de refúgio as mudanças climáticas, portanto, aos deslocados ambientais resta a falta de norma protecionista específica.

Os haitianos chegam pela fronteira Norte do país e se deparam com uma dura realidade: faltam empregos e assistência e sobra burocracia. Esse fato constituiu uma alteração na rota de deslocamento dos haitianos que, em sua maioria, tinham como destino migratório a vizinha República Dominicana ou os Estados Unidos. Eles não encontram o apoio necessário dos órgãos governamentais, que atuam de forma emergencial e pontual, sem resolver o problema em sua base. Vale ressaltar que a maioria dos deslocados haitianos que chegam pelo estado do Acre, transferem-se mais os estados da região sul e sudeste, onde as oportunidades de emprego são maiores.

Por isso, tem-se que uma das formas de se solucionar a questão é por meio da cooperação entre Estado e atores nacionais e internacionais, uma vez que com a colaboração de todos haverá ganhos coletivos.

Essa dissertação concluiu que o Brasil, juntamente com a sociedade civil organizada e o sistema onusiano cooperaram de forma insipiente para proteção dos direitos sociais dos haitianos. Essa pesquisadora entende que o fenômeno do deslocamento, em especial dos deslocados haitianos, está, intimamente, ligado a outras áreas, como direitos humanos, política externa, segurança internacional e desenvolvimento econômico, aliando-se ao pensamento de Betts (2009). Todavia, o estado brasileiro pouco faz para incrementar essa cooperação. Uma das soluções ideais seria, como dito alhures, a adoção, por meio da cooperação, de um instrumento normativo internacional específico de proteção aos direitos dos deslocados ambientais que abarcasse leis já existentes, adaptando-as a realidade de cada Estado atingido pelo problema, uma vez que, nesta pesquisa concluiu-se que o Brasil sozinho não conseguiu, até o momento, proteger de forma eficaz os direitos sociais dos haitianos.

Por fim, espera-se que o estudo realizado nessa dissertação sirva de embasamento teórico inicial para fomentar pesquisas sobre o tema, valendo salientar que essa temática é de fundamental importância para a comunidade internacional para que se empenhem mais na área de cooperação entre atores locais e internacionais, visando à implementação da gestão do deslocados ambientais e considerando que essas pessoas se encontram em situações de vulnerabilidade, além do direito internacional ter que oferecer um padrão mínimo de tratamento digno para elas.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. 1950, p.03. Disponível em: <[http:// file:///C:/Users/Alexandre/Downloads/Estatuto\\_ACNUR.pdf](http://file:///C:/Users/Alexandre/Downloads/Estatuto_ACNUR.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Fugindo em sua própria terra**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/português/quem-ajudamos/deslocados-internos>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Convenção para a redução dos casos de apatridia**. 1961. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_para\\_a\\_Reducacao\\_dos\\_Casos\\_de\\_Apatridia\\_de\\_1961.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducacao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf?view=1)>. Acesso em: 01 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**. 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](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 9474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados**. Brasília: 2005.

\_\_\_\_\_. **Refúgio no Brasil. Uma Análise estatística: janeiro de 2010 a outubro de 2014**. 2012. Disponível em: <[http://reporterbrasil.org.br/documentos/17nov2014\\_\\_factsheet.pdf](http://reporterbrasil.org.br/documentos/17nov2014__factsheet.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Número de novos refugiados por ano no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/numero-de-novos-refugiados-por-ano-no-brasil-cresceu-1255-entre-2010-2014-diz-acnur-14589717>>. Acesso em: 3 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. 2014. Disponível: <[www.migrante.org.br/migrante/images/arquivos/lei-947-97-coletanea-instrumentos.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/images/arquivos/lei-947-97-coletanea-instrumentos.pdf)>. Acesso em: 21 de março de 2015.

AGHAZARM, C.; LACZKO, F. **Migration, environment and climate change: assessing the evidence**. Geneva: International Organization for Migration, Institute for Environment and Human Security and United Nations University, 2009.

ALBALA-BERTRAND, J. M. **Political Economy of Large Natural Disasters with Special Reference to Developing Countries**. Oxford: Clarendon Press, 1993.

ALVES, L. Azeredo. **Análise dos Refugiados colombianos no Equador à luz da segurança humana**. 2012. 82 f. Graduação (Trabalho de Conclusão de Curso) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012.

\_\_\_\_\_. **Por que o Haiti está aqui?** Disponível em: <[http://outraspalavras.net/outrasmidias/destaque-outras-midias/por-que-o-haiti-esta-aqui/?utm\\_source=feedly&utm\\_reader=feedly&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=por-que-o-haiti-esta-aqui](http://outraspalavras.net/outrasmidias/destaque-outras-midias/por-que-o-haiti-esta-aqui/?utm_source=feedly&utm_reader=feedly&utm_medium=rss&utm_campaign=por-que-o-haiti-esta-aqui)>. Acesso em 30 de maio de 2014.

ALVES, H. P. et al. **Vulnerabilidade socioambiental nos municípios do litoral paulista no contexto das mudanças climáticas**. 2006. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs\\_pdf/tema\\_3/abep2010\\_2503.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/tema_3/abep2010_2503.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2013.

ANDRADE, J. H. F. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados**. In: ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. (Coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANGELL, N. **A Grande Ilusão**. São Paulo: UnB, 2002.

BANCO MUNDIAL. 2011. **Relatório Anual de 2011 do Banco Mundial**. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2011/Resources/8070616-1315497380273/WBAR11\\_YearInReview\\_Portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2011/Resources/8070616-1315497380273/WBAR11_YearInReview_Portuguese.pdf)>. Acesso em 30 de maio de 2013.

BATES, D. **Environmental refugees classifying human migrations caused by environmental change**. *Population and Environment*, v. 23, n. 5, p. 465-477, maio 2002.

BENHABIB, S. **O Declínio da Soberania ou a Emergência de Normas Cosmopolitas? Repensando a Cidadania em Tempos Voláteis**. *Revista Civitas*, v. 12, n. 1, jan-abri. 2012, p. 20-46.

BETAÏLLE, et al. **Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons**. University of Limoges e International Centre of Comparative Environmental Law (CIDCE). Maio 2010. Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20%28second%20version%29.pdf>>. Acesso em 24 de julho de 2013.

BETAÏLLE, J. **Les déplacements environnementaux: um défi pour le droit international**. *L'encyclopédie du développement durable*. 2012. Disponível em: <<http://encyclopediedd.org/encyclopedie/territoires/3-0-demographie/les-deplacements-environnementaux.html>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

BETTS, A. **Conceptualising Interconnections in Global Governance: the case of refugee protection**. Working Paper Series. RSC Working Paper 38. Oxford: RSC/QEH/IDC/ University of Oxford, 2006.

\_\_\_\_\_. **Forced migration and global politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

\_\_\_\_\_. **The Refugee Regime Complex**. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, 2010

BIERMANN, F; BOAS, I. **Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees**. *Global Environmental Politics*, Volume 10, Number 1. The MIT Press, February, 2010. Disponível em: <[http://www.bupedu.com/lms/admin/uploaded\\_article/eA.603.pdf](http://www.bupedu.com/lms/admin/uploaded_article/eA.603.pdf)>. Acesso em 9 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. **Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol**. *Environment*, 50 (6), 2008. Disponível em:



<<http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/NovemberDecember%202008/Biermann-Boas-full.html>>. Acesso em 9 de maio de 2015.

BLACK, R. **Environmental Refugees: myth or reality?** In New Issues in Refugee Research. Working Paper n. 34. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2001.

BOGUS, L. M. M.; BASSANEZI, M. S. **Do Brasil para a Europa: imigrantes brasileiros na Península Itálica neste final de século.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULARES, 2, 1996, Caxambu. Anais... Caxambu, 1996.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil.** 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1980.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília: Senado Federal, 1980.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispões sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Senado Federal, 1997.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ). **Governo brasileiro relança portal sobre cooperação humanitária internacional.** 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/governo-brasileiro-relanca-portal-sobre-cooperacao-humanitaria-internacional>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). **Brasil encerra primeira etapa da reestruturação da saúde pública do Haiti.** 2014. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/component/search/?searchword=hAITIANOS&searchphrase=all&Itemid=242>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **A República do Haiti.** 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **MDS destina R\$ 900 mil para ações com haitianos.** 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/janeiro/mds-destina-r-900-mil-para-acoes-junto-a-haitianos/?searchterm=haitianos>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Autorizações concedidas aos estrangeiros.** 2014. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814BCC383D014C03D4E54D20CD/Relat%C3%B3rio%20CGIg%20Final%20Completo%20ult%20vers%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO 14a. região. **Ação Civil Pública no. 0000384-81.2015.5.14.0402.** 2015. Disponível em: <http://www.prt14.mpt.gov.br/19->

noticias/255-no-acre-justica-do-trabalho-determina-que-governo-federal-assuma-as-politicas-migratorias-para-trabalhadores-haitianos-e-africanos. Acesso em 30 de junho de 2015.

BRITES, R. **Como medir o Bem-estar subjectivo e calcular a Felicidade Interna Bruta**. 2012. Disponível em [http://www.aps.pt/vii\\_congresso/papers/finais/PAP0671\\_ed.pdf](http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP0671_ed.pdf). Acesso em 9 de maio de 2015.

BRITO FILHO, J. C. M. **Trabalho decente. Análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno**. São Paulo: LTr, 2004.

BROWN, F. **Haitianos hoje, nós amanhã?** 2012 Disponível em <http://educarparaomundo.wordpress.com/2012/01/21/haitanos-hoje-nos-amanha-artigo-de-foster-brown/> Acesso em 25 de março de 2014.

BROWN, L. **Plan 4.0 B: mobilizing to save civilization**. New York: Norton & Company, 2009.

\_\_\_\_\_. **World on the Edge: how to prevent environmental and economic collapse**. New York: Norton & Company/ Earth Policy Institute, 2011.

BRUCKNER, M. **Climate change vulnerability and the identification of least developed countries**. 2012.

BULL, H. **The Anarchical Society: a study of order in world politics**. New York: Columbia University, 1977.

\_\_\_\_\_. **A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/UnB/IPRI, 2002.

CAMBRÉZY, L. **Réfugiés et exilés - crise des sociétés - crise des territories**. Paris: Editions des Archives Contemporaines, 2001.

CARR, E. R. **Placing the environment in migration: environment, economy, and power in Ghana's central Region**. Environment and Planning, n. 37, n. 5, p. 925-946, 2006.

CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. 18.12.2000. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em 20 de maio de 2014.

CARVALHO, A. Mendes de. **A cooperação internacional e a política Externa guineense**. 2007. Publicada em: <http://www.didinho.org/acooperacaointernacionaleapoliticaexternaguineense.pdf>. Acesso em 30 de maio de 2013.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTLES, S. **Environmental change and forced migration: making sense of the debate**. New Issues in Refugee Research: UNHCR Working Paper, 2002.

\_\_\_\_\_. **The International politics of forced migration.** 2003.

\_\_\_\_\_. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios:** dos trabalhadores convidados às migrações globais. Lisboa: Fim de Século, 2005.

\_\_\_\_\_; MILLER, M. J. **The Age of Migration: international population movements in the modern world.** 4. ed. New York: The Gilford Press, 2009.

CAVARZERE, T. T. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas.** Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

CIA. **The world fact book: Haiti.** 2012. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>>. Acesso em: 13 out. 2013.

CLARO, C. A. B. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global.** 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COMIGRAR. **Caderno Final de Proposta da COMIGRAR.** 2014. Disponível em: <<http://www.participa.br/comigrar/sobre-a-comigrar#.VUGaPiFViko>>. Acesso em: 5 de maio 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. **Recommendation 1862.** 2007. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta09/eREC1862.htm>>. Acesso em: 5 de maio 2013.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV).. **Proteção jurídica dos deslocados internos.** Disponível em <http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/692jk4.htm> Acesso em 03 de fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de desastres mundiais de 2012.** Disponível em <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/world-disasters-report-2012---focus-on-forced-migration-and-displacement/> Acesso em 05 de janeiro de 2014.

CONARE (2012). **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas.** Disponível em [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei\\_947\\_97\\_e\\_Coletanea\\_de\\_Instrumentos\\_de\\_Protecao\\_Internacional\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1) Acesso em 14 de maio de 2013.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Brasil esconde emergência humanitária no Acre.** 2013. Disponível em: <<http://www.conectas.org/politica-externa/brasil-esconde-emergencia-humanitaria-no-acre>>. Acesso em: 30 maio 2013.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO – CNIg. **Ata da reunião extraordinária do CNIg.** 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br>>. Acesso em: 24 ago. 2013.

CONVENÇÃO DE KAMPALA. **Guia para a sociedade civil sobre o apoio da ratificação e implementação da Convenção sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas**

**Internamente em África.** 2002. Disponível em: <http://www.http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/kampala/Kampala-Convention-Portuguese.pdf?la=en> Acesso em 10 de abril de 2015.

COOK, A. D.B. **Operationalising Regimes and Recognising Actors: Responding to Crises in Southeast Asia.** 2010. Publicada em : <http://www.rsis.edu.sg/NTS/resources/research\_papers/MacArthur\_Working\_Paper\_Alistair\_Cook.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2014.

COSTA, G. A. **Haitianos em Manaus: dois anos de imigração – e agora?** Travessia – Revista do Migrante, nº 70, São Paulo, 2012.

DELGADO, G. **Direito Fundamental ao Trabalho digno.** São Paulo: LTr, 2006.

DEPARTAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL (DPF). **Imigração e estrangeiros.** 2014. Disponível em: <http://http://www.dpf.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2013.

DEUBEL, A. Noel Roth. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación.** Bogotá, Colômbia: Aurora, 2006.

DOCHERTY, B; GIANNINI, T. **Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees.** Harvard Environmental Law Review. Harvard School. Julho, 2009. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33\_2/Docherty%20Giannini.pdf>. Acesso em 9 de maio de 2015.

DOOS, B. R. **Can large-scale environmental migrations be predicted?** Global Environ, change 7, p. 41-61, 1997.

DRBOHLAV, D. **Hlavní důvody a důsledky mezinárodní migrace obyvatelstva** (The Main reasons and impacts of international population migration). Geografie - Sborník ČGS, v. 99, n. 3, p. 151-162, 1992.

EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees.** Nairobi: UNEP, 1985.

ESCOLA NAVAL. **Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti.** Revista Acadêmica da Escola Naval. Ano III Número 3 – 2008, p. 44. Disponível em:<https://www.mar.mil.br/en/revistaen2008.pdf> Acesso em: 10 de março de 2015.

FARIA, A. V. **A diáspora haitiana para o Brasil: o novo fluxo migratório (2010-2012).** 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012, p. 85-86.

FERNANDES, D. M.; MILESI, R. **Haiti: uma questão humanitária. Haitianos no Brasil.** Além Fronteiras PBE/CNBB, n. 49, jan./mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Migração dos haitianos para o Brasil a RN nº 97/2012: uma avaliação preliminar.** Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, vol. 8 nº 8 IMDH/ACNUR. Brasília. 2013.

FERNANDES, D.; CASTRO, M. C. G. **Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral**. Belo Horizonte: 2014.

FRIEDMAN, T. L. **O lexus e a Oliveira**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1999.

GAUTHIER, A.; MOITA, M. **Vulnerability and causes of fragility in Haiti**. 2010. Disponível em: <<http://www.fride.org/publication/744/vulnerability-and-causes-of-fragilityin-haiti>>. Acesso em: 13 out. 2013.

GILPIN, R. **O Desafio do Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GODOY, G. G. **O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar**. In: RAMOS, A. C. et al. (Orgs.). 60 anos ACNUR: perspectiva de futuro. São Paulo: Acnur, 2011.

GORLICK, B. **Environmentally-Displaced Persons: a UNHCR Perspective**. UN: 2007.

GRAMSCI, A. **Selections of prison's notebooks**. New York Publishers, 1971.

GUARESCHI, N. et al. **Intervenção na condição de vulnerabilidade social: um estudo sobre a produção de sentidos com adolescentes do programa do trabalho educativo**. Estudos e Pesquisas em Psicologia, Rio de Janeiro, ano 7, n. 1, 2007.

HAAS, E. B. **Technological Self-Reliance for Latin America: The OAS Contribution**. International Organization, Cambridge (MA), 1980, v. 34, n. 4, p. 541-570, Autumn.

HARVER, K. et al. **Réponse au tremblement de terre d'Haiti**. 2010. Disponível em: <<http://www.alnap.org/pool/files/ha%C3%AFti-analyse-contextuelle.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2012.

HASENCLEVER, A; MAYER, P; RITTBERGER, V. **Integrating theories of international regimes**. Review of International Studies, v. 26, 2000, p. 3-33

HENRIQUES, A. B. Leite. **A (In) Efetividade do Sistema Europeu Comum de Refúgio na Proteção dos Refugiados na União Europeia**. Revista de Estudos Internacionais, v. 5. 2014. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/index.php/rei/issue/view/14>>. Acesso em 10 de março de 2015.

HODGKINSON et al. **The Hour When the Ship Comes In: A Convention for Persons Displaced by Climate Change**. Monash University Law Review. 2010. 49 p. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com>>. Acesso em 9 de maio de 2015.

HUGO, G. **Environmental Concerns and International Migration**. International Migration Review, 1996. p. 105-131.

IMDH. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/glossario.htm#migracao>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Discussion Note: Migration and the Environment**. MC/INF/288: 94th session, 1 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. **Migration, environment and climate change: assessing the evidence**. Geneva: International Organization for Migration, 2009.

\_\_\_\_\_. **World Migration Report 2010**. The future of migration: building capacities for change. Geneva: IOM, 2010.

IPCC. **Summary for Policy Makers Emissions Scenarios**. 2013. Disponível em: <[www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/sres-en.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/sres-en.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2014.

JACOBSEN, K. **The economic life of refugees**. Bloomfield: Kumarian Press, 2005.

JUBILUT, L. L. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 166-167.

\_\_\_\_\_. APOLINÁRIO, S. M. O. S. **A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração**. Revista Direito GV, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.

KEANE, D. **The environmental causes and consequences of migration: a search for the meaning of ‘environmental refugees**. Georgetown International Environmental Law Review, v. 16, 2004.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and independence**. Boston: Little, Brown, 1977.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton, Princetn University Press, 1984

KINDLEBERGER, C. **The world in depression, 1929-1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.

KING, T. **Environmental displacement: coordinating efforts to find solutions**. Georgetown International Environmental Law Review, v. 18, p. 543-565, 2006.

KRASNER, S. D. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. International Organization, v. 36, n. 2, p. 1-21, 1982.

LEAL, M. D. F. O.; LEITE, A. C. C. **A política externa brasileira e a questão dos deslocados ambientais: breves reflexões sobre a (des) proteção dos haitianos no Brasil**. Revista de Estudos Internacionais (REI), v. 3, n. 2, 2012.

LIMA, R. G. de. **União de Nações Sul-Americanas (UNASUL): integração e cooperação na América do Sul**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012, 84p. Monografia. Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

LONERGAN, S.; PARNWELL, A. **The Role of Environmental Degradation in Population Displacement. Research Report**, v. 1, 1998.

McADAM, J. **Environmental Migration Governance**. University of New South Wales – Faculty of Law Research Series. 2009.

\_\_\_\_\_. **Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards**. Legal and Protection Policy: Research Series, Division of International Protection, UNHCR, Geneva, Maio 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4dff16e99.html>>. Acesso em 09 de maio de 2015.

MACIEL, T. Morato. **As teorias de relações internacionais pensando a cooperação**. Ponto e Vírgula, Revista de Ciências Sociais da PUC-SP. Vol.05, p. 215-229, 2009.

MATIASCIC, V. B. **Haiti: uma história de instabilidade política**. IN: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA, 20, 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: 2010.

MATTAR, M. Rocchi Martins. **Migrações Ambientais, Direitos Humanos e o Caso dos Pequenos Países Insulares**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MENDONÇA, R. L. **Pessoa ambientalmente deslocada: governança como uma ferramenta de gestão para proteção da nova categoria de migrantes**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Públicas) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012.

MILESI, R. **Refugiados e Migrações Forçadas: Uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena**. In: RODRIGUES, V. (Org.). Refugiados. Vila Velha/Espírito Santo: Nuare – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Refúgio no contexto das migrações: a integração dos refugiados e das refugiadas como solução duradoura**. Rev. Inter. Mob. Hum., Brasília, Ano XVII, Nº 33, p. 317-323, jul./dez. 2009.

MILESI, R.; CARLET, F. **Refugiados e políticas públicas: pela solidariedade, contra a exploração**. 2006. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/refugiados\\_e\\_politicas\\_publicasout06.doc](http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/refugiados_e_politicas_publicasout06.doc)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

MIRAGLIA, L. M. M. **O direito do trabalho e a dignidade da pessoa humana – pela necessidade de afirmação do trabalho digno como direito fundamental**. IN: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19, 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: 2010.

MISSÃO PAZ. **Quem somos: nossa razão de existir**. 2014. Disponível em: <http://www.missaospaz.org/#!/nossamissao/c1dop>. Acesso em 17 de julho de 2014.

MITRANY, D. **The functional approach to world organization**. International Affairs, 24, 1948.

\_\_\_\_\_. **A paz por meio da cooperação e da integração**. In: BRAILLARD, Philippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MOREIRA, J. B. **A questão dos Refugiados no Contexto Internacional (de 1943 aos dias atuais)**. São Paulo: Campinas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil.** São Paulo: Campinas, 2010. p.22.

MORRISSEY, J. **Environmental change and forced migration.** Oxford: Refugee Studies Centre; University of Oxford, 2009.

MUNICHRE, A. **Topics Geo Natural catastrophes.** Munich: Munich Reinsurance Company, 2006.

MYERS, N. **Environmental refugees an emergent security issue.** Prague: 13th Economic Forum, 2005. Disponível em: <<http://www.osce.org/eea/14851>>. Acesso em: 30 julho 2013.

NEPDA. Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais. 2014. Disponível em: <<http://sites.uepb.edu.br/nepda/publicacoes/>>. Acesso em: 5 junho de 2013.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORY (OCHA). **Operational Protection in Camps and Settlements: A Reference Guide of Good Practices in the Protection of Refugees and Other Persons of Concern.** 2012. Disponível em <http://www.ochaopt.org/results.aspx?id=4770719>. Acesso em 30 de maio de 2013.

OCHA. **What is the Cluster Approach?** 2012. Disponível em: <[https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/120320\\_OOM-ClusterApproach\\_eng.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/120320_OOM-ClusterApproach_eng.pdf)>. Acesso em 17 de abril de 2015.

ONG Repórter Brasil. **Migração: O Brasil em Movimento. 2012.** Disponível em: [http://www.escravonempensar.org.br/wp-content/uploads/2013/03/caderno\\_migracao\\_alta.pdf](http://www.escravonempensar.org.br/wp-content/uploads/2013/03/caderno_migracao_alta.pdf). Acesso em: 23.11.2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). **Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence.** Genebra: IOM, 2009.

\_\_\_\_\_. **Protecting migrants during times of crises immediate responses and sustainable strategies.** International dialogue on Migration. Geneva: Intersessional Workshop, 2012, p. 10.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Promovendo o Trabalho decente.** 2009. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/o-que-e-trabalho-decente>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos.** 1998. Disponível em <<http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Cartagena de 1984.** Disponível em: <[http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/cartagen.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html)>. Acesso em: 15 maio 2013.



\_\_\_\_\_. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/convencao.doc>>. Acesso em: 15 maio 2013.

ONUBR. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 2012. Disponível em: ><http://www.onubrasil.org.br/doc/Convencao%20de%201951%20Relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados.doc>>. Acesso em: 15 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Mundo tem 232 milhões de migrantes internacionais, calcula ONU**. 2013. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/mundo-tem-232-milhoes-de-migrantes-internacionais-calcula-onu>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **30 anos da Declaração de Cartagena**: ACNUR consulta Academia sobre proteção de refugiados no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/30-anos-da-declaracao-de-cartagena-acnur-consulta-academia-sobre-protecao-de-refugiados-no-brasil>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. FAO. **Ajudando a construir um mundo sem fome**. 2010. Disponível em: <<http://https://www.fao.org.br/default.asp>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. PNUD. **A propos d'Haiti**. 2011. Disponível em: <<http://www.ht.undp.org/content/haiti/fr/home/countryinfo/>>. Acesso em: 25 set. 2013.

\_\_\_\_\_. PNUMA. **Geo Haiti, État et Perspectives de l'Environnement**. 2010. Disponível em: <[http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEO\\_Haiti2010\(web\).pdf](http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEO_Haiti2010(web).pdf)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **30 anos da Declaração de Cartagena**: ACNUR consulta Academia sobre proteção de refugiados no Brasil. Disponível em <http://www.onu.org.br/30-anos-da-declaracao-de-cartagena-acnur-consulta-academia-sobre-protecao-de-refugiados-no-brasil/> acesso em 25 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Organização Internacional do Trabalho**. 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/agencia/oit>>. Acesso em 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e a Organização Mundial de Saúde (OMS)**. 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/agencia/oit>>. Acesso em 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **ONU-HABITAT. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos**. 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat>>. Acesso em 23 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **OPAS/OMS. Organização Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial da Saúde**. 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/agencia/opasoms>>. Acesso em 23 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **PNUMA. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/agencias/pnuma/>>. Acesso em 30 de maio de 2014.

ONU- MULHERES. 2014. **Informação dada por email** em 26 de junho de 2014 às 9:48h.

PACÍFICO, A. M. **A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais.** Boletim Meridiano 47, v. 13, n. 33, p. 3-9. 2012.

\_\_\_\_\_. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas.** Maceió: Edufal, 2008.

\_\_\_\_\_; MARCELINO, P. J. **A sociedade multicultural brasileira e a integração dos refugiados.** Ci. & Tróp, Recife, v. 33, n 2, p. 243-272, 2009.

PACÍFICO, A. M.; MENDONÇA, R. L. **A proteção sócio-jurídica dos refugiados no Brasil.** Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 170-181, jan./jun. 2010.

PACÍFICO, A. M; ALVES, Laís Azeredo e FARIAS, Nara Braga Cavalcante de. **As vulnerabilidades socioeconômica, política e ambiental do Haiti face às mudanças climáticas.** In: SEABRA, G. (Org.). **Terra: qualidade de vida, segurança e mobilidade nas cidades.** João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2013.

PACÍFICO, A. M.; PINHEIRO, T. K. F. **O status do imigrante haitiano no Brasil após o terremoto de 2010 sob a perspectiva do Pós-Estruturalismo.** Revista Perspectivas do Desenvolvimento, n. 1,p. 107- 25, 2013.

PACÍFICO, A. M.; GAUDÊNCIO, M. R. B. **A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados.** REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, ano XXII, n. 43, p. 133-148, jul./dez. 2014.

PAIVA, A. L. B. **Fatores impulsionadores da migração internacional.** Disponível em: <[http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5504:fatores-impulsionadores-da-migracao-internacional&catid=39&itemid=127](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5504:fatores-impulsionadores-da-migracao-internacional&catid=39&itemid=127)>. Acesso em: 02 set. 2014.

PIMENTA, V. **Porque o haiti é o haiti.** 2013. Disponível em: <<http://papodehomem.com.br/porque-o-haiti-e-o-haiti>>. Acesso em: 05 maio 2013.

PIOVESAN, F. **O direito de asilo e proteção Internacional dos refugiados.** Vila Velha: Nuare, 2006. p. 60-61.

PNUD. **Relatório do PNUD aponta que maioria deles (740 milhões) se desloca dentro do próprio país e só 30% emigram de países pobres para ricos.** 2009. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2221>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento humano e IDH.** 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 25 janeiro 2015.

PNUMA. **Deslocamentos forçados por questões ambientais** (1985). Disponível em <http://www.onu.org.br/acnur-promove-debate-em-brasilia-sobre-deslocamentos-forcados-por-questoes-ambientais>. Acesso em 04 de junho de 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Direitos humanos**. 2014. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/)>. Acesso em: 14 dez. 2014.

RAMOS, B. O. **A cooperação internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil**. Brasília, Universidade de Brasília, 2006. 87 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCUDDER, T.; COLSON, E. **From welfare to development: a conceptual framework for the analysis of dislocated people**. IN: HANSEN, A. *Involuntary Migration and Resettlement*. Boulder: Westview Press, 1982.

SEABRA, G. (Org.). **Terra: qualidade de vida, segurança e mobilidade nas cidades**. João Pessoa: UFPB, 2013.

SEGAL, H. **Environmental Refugees: a new world catastrophe**. IN: CARON, D. D. *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*. The Hague: Nijhoff, 2001.

SEIXAS, R. J. S. **Soberania Hobbesiana e hospitalidade em derrida: estudo de caso da política migratória federal para o fluxo de haitianos pelo Acre**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário UNIEURO, Brasília, 2014.

SILVA, T. F. Melo. **Cooperação para a integração dos refugiados colombianos no Chile: o caso dos chilombianos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2014.

SMOUTS, M. C. **A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial**. In: SMOUTS, Marie-Claude (org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004.

SOARES, T. E. **Da responsabilidade de proteger à Responsabilidade ao proteger: O Brasil como proponente normativo no cenário de segurança internacional**. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/declaracao-a-imprensa-da-presidentada-republica-dilma-rousseff-em-porto-principi-haiti>. Acesso em 09 de maio de 2015.

SOUZA, J. F. V. de. **Os refugiados ambientais no Brasil: Uma leitura sobre a construção de barragens, geração de energia, restauração da dignidade e cidadania**. 2012, p. 11. Disponibilidade: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d63c4a5e9b600279>>. Publicada em: 22/05/2013.

SUHRKE, A. **Pressure points: environmental degradation, Migration and conflict**. Occasional paper of Project on Environmental Change and Acute Conflict. Washington: 1994.

TÉLÉMAQUE, J. **Imigração haitiana na mídia brasileira**: Entre fatos e representações. 2012. Rio de Janeiro, UFRJ/ECO. Disponível em: <http://oestrangeriodotorg.files.wordpress.com/2012/08/jenny-haitianos-mono.pdf>. Acesso em 04 abril de 2014

TIRLEA, R. A. **Asylum seekers in EU**: conditions, procedures and human rights. 2012. The case of Romania's asylum system. Disponível em: [http://projekter.aau.dk/projekter/files/68777323/master\\_thesis\\_radu\\_tirlea.pdf](http://projekter.aau.dk/projekter/files/68777323/master_thesis_radu_tirlea.pdf) Acesso em: 20 de maio de 2014.

THOMAZ, D. Z. **Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas**. Primeiros Estudos, São Paulo, n. 4, mar. 2013.

UNHCR. **The state of the World's Refugees In Search of Solidarity**. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fc5ceca9.html>>. Acesso em 20 de abril de 2015.

UNRWA. **Emergency Appeal 2008**. Disponível em: <[www.un.org/unrwa/english.html](http://www.un.org/unrwa/english.html)>. Acesso em: 24 out. 2013.

WADDINGTON, H.; SABATES-WHEELER, R. **How Does Poverty Affect Migration Choice?** A Review of the Literature. Working Paper T3, Sussex, Institute of Development Studies, Development Research Center on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex, 2003.

WILLIAMS, A. **Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law**. Law & Policy, Vol. 30, No. 4, pp. 502-529, October 2008. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9930.2008.00290.x/pdf>>. Acesso em 09 de maio de 2015.

WOOD, W. B. **Ecomigration: linkages between environmental change and migration**. In: ZOLBERG, A. R.; BENDA, P. M. (Eds.). Global Migrants, Global Refugees: problems and solutions. New York: Berghahn Books, 2001.

ZEFERINO, M. A. P; AGUADO, Juventino de Castro. **Os deslocamentos ambientais dos Haitianos para o Brasil**. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 35, p. 213-230, dez. 2012. Disponível em: <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/365/314](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/365/314)>. Acesso em 25 de junho de 2013.

ZETTER, R.; BOANO, C.; MORRIS, T. **Environmentally Displaced People: Understanding the Linkages between Environmental change, livelihoods and forced migration**. Oxford: RSC/ODID/University of Oxford, 2008. p. 10.

ZETTER, R.; BOANO, C.; MORRIS, T. **Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative frameworks**. Oxford: Refugee Studies Centre. 2011. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/pdfs/workshop-conference-research-reports/Zetter-%20EnvDispRep%2015022011.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2012.

## Anexo A

### CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO

#### RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 97, DE 12 DE JANEIRO DE 2012

Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti.

O CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve:

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

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

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.

Art. 3º Antes do término do prazo previsto no caput do art. 1º desta Resolução Normativa, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da

permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor.

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

Art. 5º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA  
Presidente do Conselho Nacional de Imigração

**Anexo B****CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO  
RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 106 DE 24 DE OUTUBRO DE 2013**

Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.

O Conselho Nacional de Imigração, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993,

Resolve:

Art. 1º Fica prorrogado por doze meses o prazo de vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.

Art. 2º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

**PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA**  
Presidente do Conselho

## Apêndice A

Entrevista realizada com representante do Banco Mundial

informacao@worldbank.org

20 Jun 2014

Prezada,

Em primeiro lugar, agradecemos a mensagem e o interesse no trabalho do Banco Mundial. Permita-nos esclarecer que de acordo com os estatutos desta organização, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), comumente chamado de Banco Mundial, só financia projetos apresentados por governos municipais, estaduais ou federais, que devem ser aprovados pelo Congresso Federal e ter a União como avalista. Desta forma o BIRD não trabalha com a questão de refugiados.

O Banco Mundial tem projetos em parceria com os governos de São Paulo e do Acre que a senhora poderá conhecer melhor através de nosso site: <http://www.bancomundial.org.br/>

No entanto, para questões relativas aos refugiados hatianos no Brasil, sugerimos que a senhora contate o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (Acnur), que vem trabalhando diretamente com eles.

Esperamos tê-la ajudado.

Cordialmente,

Centro de Informação ao Público.



## Apêndice B

Entrevista realizada com representante da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)

20 Jun 2014

Prezada,

Em resposta a sua demanda informamos que a FAO não tem nenhum projeto ou atuação específica com a comunidade Haitiana no Brasil.

Atenciosamente,

Jornalista/Press Assistant

## Apêndice C

Entrevista realizada com representante da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

27 Jun 2014

A OIT atua no tema das migrações em parceria com o CNig. Estamos atualmente no momento de construção de um projeto de cooperação que prevê um estudo sobre o tema dos haitianos no Brasil e elaboração de propostas para os principais desafios detectados. No entanto, não há, no presente, nenhuma atividade neste tema, apenas a participação da OIT no CNig que possui grupos e estudos específicos sobre os haitianos.

Se precisar de outra informação, estamos à disposição,

Abraços,

Oficial de Programação

Organização Internacional do Trabalho - OIT