

A NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL DAS PESSOAS AMBIENTALMENTE DESLOCADAS

André Augusto Giuriatto Ferrazo¹

Amanda Baptista Dias²

Marcelo Fernando Quiroga Obregon³

Fecha de publicación: 03/10/2016

SUMÁRIO: Introdução; **1.-** Breve análise histórica; **2.-** Definição atual de refúgio e órgãos responsáveis no Brasil; **3.-** O surgimento de uma nova categoria: os “refugiados ambientais”; **4.-** Os haitianos no Brasil e a condição de refugiados ambientais. Considerações Finais. Referências.

Resumo: O presente estudo analisa, por meio do método indutivo, a situação dos refugiados ambientais perante o Direito Internacional sob a perspectiva dos problemas relacionados aos desastres ambientais. Com o amparo da doutrina especializada, da normativa internacional, assim como das resoluções dos principais organismos relacionados ao tema, realizou-se pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa com o objetivo principal de se analisar a necessidade de definição jurídica e proteção internacional das pessoas deslocadas devido a

¹ Graduando em Direito pela da Faculdade de Direito de Vitória – FDV e Técnico Legislativo Sênior na Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Membro voluntário da Association Internationale des Étudiants en Sciences Économiques et Commerc, AIESEC in Vitória. E-mail: andreaugusto.gf@gmail.com

² Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV, e-mail: amanda.baptista92@gmail.com

³ Doutorando em direitos e garantias fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Mestre em Direito internacional e Direito Comunitário pela PUC-MG. Especialista em Política Internacional pela Fundação Escola de Sociologia Política de São Paulo, vinculado à Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Coordenador da Pós Graduação em Direito Marítimo e Portuário da FDV. E-mail: mfqobregon@yahoo.com.br

catástrofes ambientais que afetam diretamente aos direitos humanos inviabilizando a existência dos indivíduos afetados em seu local de origem. No decorrer da pesquisa foram abordadas noções sobre o instituto do refúgio, envolvendo evolução histórica, mecanismos a ele relacionados, bem como os documentos internacionais que o tutelam. Evidencia-se, por fim, a carência de uma definição que possa conferir o amparo jurídico internacional adequado a tal situação complexa que cerceia as condições mínimas de subsistência dos afetados deflagrando em evidente violação aos direitos humanos.

Palavras-chave: Refúgio; Necessidade de reconhecimento jurídico; Pessoas ambientalmente deslocadas.

INTRODUÇÃO

O século XXI está sendo o marco histórico dos maiores desastres ambientais. O aquecimento global, os furacões, deslizamentos e terremotos, dentre outros fenômenos naturais são cada vez mais constantes e demonstram claramente a vulnerabilidade e o despreparo do homem perante a força da natureza.

A presente pesquisa tem como objeto o estudo da figura dos refugiados ambientais, vítimas de calamidades ambientais que forçam o deslocamento repentino dos mesmos. Com o amparo da revisão bibliográfica de natureza qualitativa e por meio do método indutivo, o estudo tem como escopo principal analisar a necessidade de definição jurídica para a categoria dos então conhecidos como “refugiados ambientais” e o adequado regime de proteção internacional das pessoas ambientalmente deslocados pela perspectiva de proteção aos direitos humanos.

A relevância da questão em tela repousa no fato de que o instituto do refúgio se refere àqueles indivíduos que sofrem perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião, opção política ou ainda por pertencer a determinado grupo social, não englobando, portanto, aqueles que tiveram que abandonar suas casas em virtude de questões ambientais. Resta evidenciado que os deslocados ambientalmente estão à margem de qualquer proteção internacional, pois não há documento internacional que os ampare, o que significa dizer que, apesar de estarem presentes em grande parte da sociedade, não possuem mecanismos de tutela estatal.

Inicialmente, a fim de melhor entender o instituto do refúgio, será percorrido o caminho histórico do referido instituto, desde a antiguidade até os dias atuais, destacando os documentos internacionais mais relevantes sobre o tema. Posteriormente, traçar-se-á o conceito de refúgio, à luz dos posicionamentos atuais e os órgãos responsáveis pela sua aplicação no Brasil.

Na terceira parte do estudo, será abordada de forma específica a causa dos refugiados ambientais, através de lembranças de inúmeras calamidades que levaram pessoas a migrarem de seus países de origem,

demonstrando tratar-se de uma situação, infelizmente, reiterada nos últimos anos.

Também neste contexto, se demonstrará as divergências a cerca da nomenclatura adequada sobre as pessoas que se encontram nessa condição, para, por fim, pontuar a necessidade do reconhecimento jurídico dessa nova categoria de pessoas, com abordagem do caso dos haitianos no Brasil como forma de ilustração, à luz da Constituição de 1988.

1. ANÁLISE HISTÓRICA

Desde o princípio da história da humanidade existem problemas ligados a migração forçada de pessoas, que se deslocam de suas moradias por inúmeras razões: políticas, religiosas, raciais, étnicas, morais, sociais, etc. Desse modo, percebe-se que o instituto do refúgio sempre esteve presente nas inúmeras fases da história da humanidade, e aos poucos foi se consolidando como direito subjetivo - se preenchidos certos requisitos -, conforme se abordará neste estudo.

De acordo com Bueno⁴, o refúgio teve sua consolidação, no âmbito internacional, como consequência dos desastrosos acontecimentos da Primeira Guerra Mundial. Tanto é assim que um dos fatores cruciais para o surgimento do referido instituto decorreu da Revolução Bolchevique de 1917 e da Fome de 1921, pois nestas ocasiões, grande parte da população foi forçada a se deslocar dentro do território russo ou pressionada a abandonar o país.

Em decorrência de tal fato, muitas pessoas perderam sua nacionalidade, razão pela qual a Liga das Nações, criada ao final da Primeira Guerra, começou a abrigar esses indivíduos que estavam sem proteção de um Estado Nacional. Com efeito, em 1921, o Conselho da Liga das Nações criou o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, que tinha como objetivo de resolver a situação jurídica dos refugiados, prestar socorro, dar assistência e, também, organizar e providenciar o seu reassentamento⁵.

Nesse contexto, em 1933, com o governo de Adolf Hitler, se formou mais uma classe de refugiados: a judaica. Nesse período, a Alemanha integrava a aliança da Liga das Nações, e os judeus, por conta disso,

⁴ BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais: em busca de amparo jurídico efetivo**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos/2012_1/claudia_bueno.pdf>. Acessado em: 10 maio, 2016.

⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 75.

tiveram seu amparo reduzido. Apenas com a retirada da Alemanha da Liga, que se criou um programa de auxílio aos judeus. Tal medida resultou no refúgio de pessoas em outros países, como Estados Unidos e Brasil, embora não tenha sido suficiente para evitar milhões de mortes nos campos de concentração⁶.

Outro organismo internacional que merece ser lembrado foi a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), de caráter temporário, que possuía entre suas missões a identificação, classificação e assistência aos refugiados, que extinguiu-se em 1952.

No entanto, o organismo internacional que merece mais destaque foi criado em meados de dezembro de 1950: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), sendo este o responsável atualmente pela proteção dos refugiados.

A missão do ACNUR é conduzir e promover ações, em âmbito internacional, para proteger e buscar soluções duradouras para a temática dos refugiados, devendo empenhar-se em assegurar que qualquer pessoa, independentemente de raça, sexo, religião ou opinião política possa solicitar e gozar do refúgio em outro país e, caso assim deseje, regressar ao seu país de origem⁷.

Uma vez demonstrados os principais episódios que marcaram a existência de pessoas que assumiram a condição de refugiadas e a necessidade de se conferir proteção as mesmas, insta pontuar a regulamentação do instituto do refúgio, que passou por etapas de evoluções legislativas até seu efetivo reconhecimento.

O refúgio foi regulamentado pela primeira vez com a aprovação da Convenção de 1951, denominada por grande parte da doutrina como Estatuto dos Refugiados, já que através dela, permitiu-se uma proteção mais palpável sobre essas pessoas, bem como fora estabelecido o primeiro conceito do que se entendia por refugiado. Vejamos:

[...] o termo refugiado se aplicará a qualquer pessoa que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e que não

⁶ BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais: em busca de amparo jurídico efetivo**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos/2012_1/claudia_bueno.pdf>. Acessado em: 10 maio, 2016.

⁷ ACNUR, Agência da ONU para refugiados. **A missão do ACNUR**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>> Acessado em 12 maio de 2016.

pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele⁸.

Tal convenção foi complementada pelo Protocolo de 1967, assinado em Nova Iorque, que alterou o texto original da Convenção⁹, retirando as expressões que limitavam o reconhecimento do status de refugiado no que se refere às reservas geográfica e temporal, mantendo, porém, algumas restrições ligadas a características civis e políticas. Além disso, o Protocolo inovou ao trazer em seu Preâmbulo expressamente a admissão de novas categorias de refugiados de acordo com a evolução social.

Nesta maré de mudanças, e com a pretensão de aumentar a proteção às vítimas de violação dos direitos humanos, dois documentos, ainda que regionais foram de suma importância: a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984.

A Convenção Africana ampliou o termo ‘refugiado’, pois permitiu as pessoas a solicitarem refúgio com base em qualquer fato que perturbasse a ordem pública. Além disso, pela Convenção, não era necessário que todo o território nacional estivesse passando por momentos de perturbação, bastando que determinado local estivesse a ela submetido e que isso ocasionasse o deslocamento das pessoas para outra localidade, logo, denota-se que a partir de então, os deslocamentos forçados dentro do Estado foram elevados à condição de refugiado¹⁰.

Em 1984, na Colômbia, foi elaborada a Declaração de Cartagena¹¹, que, também, proporcionou uma ampliação do conceito refugiado, vez que

⁸ ACNUR, Agência da ONU para refugiados. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acessado em: 12 maio de 2016

⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 741.

¹⁰ BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais: em busca de amparo jurídico efetivo**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos_2012_1/claudia_bueno.pdf>. Acessado em: 10 maio, 2016.

¹¹ ACNUR, Agência da ONU para refugiados. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1> Acessado em: 13 maio de 2016.

introduziu um elemento essencial à condição de qualquer refugiado – “a grave e generalizada violação dos direitos humanos”.

2. DEFINIÇÃO ATUAL DE REFÚGIO E ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS NO BRASIL

A fim de explorar com mais tranquilidade o tema, é oportuno trazer à baila a diferenciação do refúgio com um instituto que dele muito se aproxima: o asilo político.

Segundo Mazzuoli¹², a primeira distinção a ser apontada está no campo de regulamentação, pois enquanto o asilo é regulado por tratados multilaterais de âmbito regional, que representam mera concretização de um costume até então aplicado no Continente Americano, o refúgio, como já dito neste estudo, tem suas normas elaboradas por uma organização (com alcance global) de fundamental importância vinculada às Nações Unidas: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

Noutro enfoque, enquanto o refúgio tem natureza claramente humanitária, o asilo tem natureza tipicamente política. Ademais, para a concessão do asilo basta um fundado temor de perseguição, já para a concessão do refúgio é indispensável que haja a existência de uma perseguição efetiva. Em relação ao Direito brasileiro¹³, igualmente, os institutos do asilo e do refúgio possuem tratamento jurídico diverso, eis que regulamentados por ordenamentos diferentes, pois o primeiro está fixado no Estatuto do Estrangeiro e o segundo na Lei 9.474/1997.

Feitas essas considerações, por uma interpretação sistemática decorrente da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, pode-se concluir que entendem-se na condição de refugiadas as pessoas que se encontram fora do seu país de origem por causa de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou por fazer de determinado grupo social. Graças a Convenção de Cartagena, o atual conceito de refugiado também engloba aqueles que deixaram seu país em razão de violência generalizada, agressão interna e violação massiva dos direitos humanos.

A Lei nº 9.474¹⁴, de 22 de julho de 1997, estabelece exatamente as características acima delineadas para que seja reconhecida a um indivíduo a

¹² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5 ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 740.

¹³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5 ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 741.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 9474/97, Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acessado em: 13 maio, 2016.

condição de refugiado no Brasil, estendendo-a ainda a certos parentes, senão vejamos:

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.

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

Neste contexto, importante pontuar que uma vez reconhecida a condição de refugiado, o indivíduo terá concedido a si todos os direitos de um cidadão comum do país que o recebe¹⁵, sendo-lhe atribuídos os deveres de um estrangeiro em território nacional, cabendo-lhes a obrigação de acatar as leis, regulamentos e demais atos do Poder Público destinados à manutenção da ordem pública.

Outro ponto relevante a ser mencionado refere-se ao que prevê o art. 7º da Lei 9474/97, quando determina que *"estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível"*.

Cabe ao CONARE analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado, previsto no dispositivo supracitado, cabendo-lhe também: deliberar quanto à cessação ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; declarar a perda da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados; e aprovar instruções normativas que possibilitem a execução da Lei nº 9.474/97.

¹⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 742.

Em relação a concessão ou não do da condição de refugiado, importante se perfaz a seguinte lição de Mazzuoli¹⁶:

Havendo decisão negativa do CONARE, deverá ela ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação (Lei nº 9.474/97, art. 29). Será o Ministro da Justiça quem dará a solução final, concedendo ou não o status de refugiado ao solicitante. A decisão do Ministro, nos termos do art. 31 da Lei, não é passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas. Dizer, porém, queda decisão do Ministro da Justiça não cabe recurso, não significa dizer que possa tal decisão ser arbitrária ou revestida de ilegalidade, pois o reconhecimento da condição de refugiado constitui ato vinculado aos requisitos taxativamente previstos em lei para a sua validade.

Uma vez reconhecido pelo CONARE o status de refugiado, fica o solicitante tutelado pelo Estatuto dos Refugiados de 1951¹⁷, especialmente no que tange ao princípio (integrante das normas de *jus cogens*) do *non-refoulement*, (art. 33), que impede a devolução injustificada do refugiado para país onde já sofreu ou possa vir a sofrer qualquer tipo de perseguição capaz de ameaçar ou violar os seus direitos reconhecidos, sendo que este princípio também encontra amparo na Convenção americana de Direitos Humanos.

3. O SURGIMENTO DE UMA NOVA CATEGORIA: OS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

Os desastres naturais e a conseqüente migração de milhões de pessoas mundo afora, vem preocupando os Estados e organizações internacionais. A forte agressão do homem ao meio ambiente está provocando a ocorrência de vários fenômenos naturais, que por sua vez, somam-se as próprias forças da natureza e causam o desaparecimento de territórios anteriormente habitados.

A degradação ambiental é causada pela ação inadequada do homem, que muitas vezes utiliza exacerbada e desmedidamente a tecnologia, ou então, através de desmatamento e poluição, sempre em nome da economia, da sociedade de consumo e do desenvolvimento urbano, acarretando como consequência inúmeras mudanças climáticas e impactos no ecossistema, os quais, por sua vez, resultam em catástrofes ambientais.

¹⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 741.

¹⁷ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 743.

Isso decorre do fato de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma espécie de macrobem¹⁸, vale dizer, todos os elementos da natureza (água, ar, terra e fogo) estão necessariamente interligados, de modo que se algum deles for afetado, o impacto será sentido em outra área (ainda que não seja de forma imediata) – é a característica da indivisibilidade do bem ambiental¹⁹.

O problema da atuação desenfreada do homem em relação ao meio ambiente é perigosa porque o bem ambiental também possui como característica inerente o desconhecimento científico²⁰, que significa que os humanos não conseguiram dominar e nem entender todos os papéis desenvolvidos pelos bens ambientais. Assim, considerando que os bens ambientais possuem relação interligada e direta, e que o homem, mesmo não sendo conhecedor de seus efeitos, age de forma irracional em sua exploração, passa ele mesmo a ser o agente provocador dos desastres naturais.

Como exemplos de catástrofes naturais²¹, pode-se citar a ocorrência em 2004 do tsunami, que afetou países asiáticos e africanos, os Furacões Célia (México) e Katrina (Golfo do México), o terremoto em 2010 que atingiu Porto Príncipe, Haiti, responsável pela morte de mais de 200.000 pessoas e 1,5 milhões de desabrigados, o excesso de chuvas e desabamentos ocorridos no Brasil, iniciados em 2008, que atingiram a cidade de Blumenau e Itajaí, dentre outros acontecimentos.

Muito embora os fatos mostrem claramente uma demanda de outro motivo que justifique a concessão de refúgio – os casos de desastres ambientais -, tal previsão não existe entre os instrumentos de direito internacional, eis que nem a Convenção de 1951, nem o Protocolo de 1967 tratam das calamidades naturais, relacionadas ao meio ambiente.

No entanto, não se pode olvidar que hoje existe uma nova categoria de “refugiados ambientais”, em razão dos fenômenos da natureza. Tanto é assim que em 1985, foi cunhado pela primeira vez o termo “refugiado

¹⁸ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 4. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 84.

¹⁹ FARIAS, Tardem; COUTINHO, Francisco Seráfico; MELO, Geórgia K.; **Direito ambiental**. 3. Ed. Salvador: Juspodivim, 2012, p.28.

²⁰ FARIAS, Tardem; COUTINHO, Francisco Seráfico; MELO, Geórgia K.; **Direito ambiental**. 3. Ed. Salvador: Juspodivim, 2012, p.27.

²¹ HIPESCIENCE, **6 principais tipos de desastres naturais que aconteceram em 2010**. Disponível em: <<http://hypescience.com/retrospectiva-os-6-principais-tipos-de-desastres-naturais-que-aconteceram-em-2010/>> Acessado em: 13 maio, 2016.

ambiental”, nos estudos do professor Essam El Hinnawi, que os definiu da seguinte forma:

Aquelas pessoas que foram forçadas a abandonar temporária ou definitivamente o seu lugar por declínio do meio ambiente [químico, físico ou biológico que torne insustentável a vida humana temporária ou permanentemente]. [...] os refugiados ambientais dividem-se em três categorias: a) em face de alguma ocorrência temporária natural, como terremoto ou ciclone; b) em face da ocorrência de efeitos permanentes que comprometam o habitat, tais como secas em lagos etc; c) em face de alguma mudança no habitat, de maneira que não haja como prover permanentemente as necessidades básicas.²²

Ou seja, tanto o refugiado ambiental quanto o refugiado por perseguições de raça (ou outra das hipóteses admitidas) retiraram-se de seu país forçosamente, sendo que no caso dos refugiados ambientais, isso ocorre porque a mudança climática tornou a sobrevivência ameaçada ou insustentável, razão pela qual seria sim mais uma hipótese a ser reconhecida pela comunidade internacional e inserida na Convenção de 1951 para justificar a concessão de refúgio.

O PNUMA²³ (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) propôs a seguinte definição para refugiados ambientais:

refugiados ambientais são pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente vivem, devido ao visível declínio do ambiente (por razões naturais ou humanas) perturbando a sua existência e/ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entra em perigo.

Contudo, esta proposta do PNUMA recebeu muitas críticas devido à amplitude dos termos que utiliza²⁴, comprometendo uma interpretação segura, razão pela qual não foi recepcionada por muitos países. Apesar da definição supracitada e de serem a realidade de muitas pessoas, elas não estão amparadas por nenhuma norma internacional, razão pela qual vivem em outros países sem assumirem uma condição jurídica reconhecida, ou seja: ao mesmo tempo que existem, são invisíveis para a comunidade internacional no que tange a um instrumento formal que as regularize.

²² SILVEIRA, Patricia Azevedo da. Refugiados Ambientais e sua Proteção Jurídica no Direito Internacional. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 58, p. 247-260, abr-jun, 2012.

²³ PNUMA. **Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente**. Disponível em: <<http://web.unep.org/regions/brazil/other/desastres-e-conflitos>> Acessado em: 14 maio, 2016.

²⁴ SILVA, José Carlos Loureiro; REI, Fernando. **Do status de Refugiado Ambiental**. Disponível em: <<http://www.deoliveirafilho.adv.br/artigos/REIEEU-REFUGIADOSAMBIENTAIS.pdf>>. Acessado em: 13 maio, 2016.

Apesar dos conceitos anteriormente tratados, é imperioso trazer neste estudo a definição de refugiado ambiental na visão de conceito de Susan Pentinat, renomada autora na temática. Confira-se:

Los refugiados ambientales se definen como aquellos individuos que se han visto forzados a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a un marcado trastorno ambiental, ya sea a causa de peligros naturales y/o provocados por la actividad humana, como accidentes industriales o que han provocado su desplazamiento permanente por grandes proyectos económicos de desarrollo, o que se han visto obligados a emigrar por el mal procesamiento y depósito de residuos tóxicos, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida.²⁵

3.1 PROBLEMAS DE NOMENCLATURA: MIGRANTES, DESLOCADOS OU REFUGIADOS?

Os fenômenos naturais que levam a saída força de pessoas de lugares, apesar de muitas vezes sepultarem a existência de um país, ocasionando a mudança para outro país estrangeiro, podem se restringir a determinada região, provocando o deslocamento de pessoas no âmbito de um mesmo país, como ocorre, por exemplo, nas cidades nordestinas que sofrem com a seca no Brasil.

Neste contexto, surge a discussão da nomenclatura adequada de refugiados quando se tratam de acontecimentos ambientais que provocam a retirada de uma população, interna e externamente.

O primeiro posicionamento²⁶ defende que o termo migrante é insuficiente para expressar a situação de urgência na qual os refugiados ambientais se encontram, tendo em vista que essas pessoas, forçadamente e contra sua vontade, abandonam suas moradias – ou seja, retiram-se por questão de sobrevivência.

²⁵ PENTINAT, Susan Borràs. **Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del médio**. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/revider/v19n2/art04.pdf>>. A tradução do texto para o português corresponde a: “Os refugiados ambientais se definem como aqueles indivíduos que têm sido forçados a deixar seu habitat tradicional, de forma temporária ou permanente, devido a um grande transtorno ambiental, seja esse transtorno causado por fenômenos naturais ou provocados pela atividade humana, como acidentes industriais que tem provocado p desaparecimento por grandes projetos econômicos, emitindo, por exemplo, resíduos sólidos e depositando-os no solo, pondo em perigo a qualidade de vida e de existência de uma população.”

²⁶ SILVA, Camilla Rodrigues Braz, 2008, APUD, BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais: em busca de amparo jurídico efetivo**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_1/claudia_bueno.pdf>. Acessado em: 14 maio, 2016.

O segundo posicionamento, por sua vez, entende que:

[...] quando o indivíduo se desloca por causas ambientais, sem ultrapassar as fronteiras do próprio território nacional, é considerado “deslocado/migrante ambiental” e, não, refugiado, embora a situação de instabilidade seja igual ou semelhante aos das pessoas que ultrapassaram a fronteira. Entenda-se: o refúgio supõe três princípios, quais sejam, o fundado temor de perseguição – e por óbvio, a perseguição já cristalizada; a necessidade de o indivíduo ultrapassar as suas próprias fronteiras nacionais; a possibilidade concreta de proteção por Estado estrangeiro. O fundado temor, por sua vez, supõe a necessidade de identificar o agente persecutor e responsável direto pelo temor gerado o que, logicamente, não nos permite enquadrar o “meio-ambiente” como tal. Assim, resta inadequado o uso do termo ‘refugiado’ no contexto das questões ambientais. Além disso, não ultrapassando o indivíduo as próprias fronteiras, não pode, por consequência, ser albergado e protegido por Estado estrangeiro, dado que, pelo princípio do respeito à soberania Estatal nenhum Estado ou organização estrangeira pode, sem autorização formal atuar em prol dos “perseguidos” dentro dos limites territoriais da pessoa.²⁷

Já na visão de Susan Pentinat²⁸, não há diferença entre o termo “deslocados ambientais” e “refugiados ambientais” tendo em vista que em ambos os casos, as pessoas foram obrigadas a se deslocar internamente (no próprio Estado) ou a evadir para outro país em decorrência de desastres naturais por questão de sobrevivência.

Entretanto, a referida autora²⁹ alerta que o ACNUR utiliza o termo “pessoas ambientalmente deslocadas”, sob o argumento de que as previsões expressas que justificam a atribuição de refugiado, nos moldes do Estatuto, são: a perseguição ou o seu fundado temor; motivação determinada; o necessário amparo por outro Estado; e a extraterritorialidade.

No que tange à perseguição, é ela definida como fator decorrente de ação causada pelo homem, ou seja, há necessidade da presença de um agente perseguidor e isto não ocorre em desastres naturais como tsunamis, deslizamentos de terra, terremotos etc. Em relação à motivação, esta se

²⁷ JESUS, Tiago Schneider de, 2009, APUD, BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais: em busca de amparo jurídico efetivo**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_1/claudia_bueno.pdf>. Acessado em: 10 maio, 2016.

²⁸ PENTINAT, Susan Borràs. **Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del médio**. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/revider/v19n2/art04.pdf>>. Acessado em: 10 maio, 2016.

²⁹ _____. **Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del médio**. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/revider/v19n2/art04.pdf>>. Acessado em: 10 maio, 2016.

refere à “raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, de modo que o elemento ambiental não se enquadra também neste rol. No tocante a extraterritorialidade, esta também não está presente sempre quando tratam-se de pessoas ambientalmente deslocadas, pois nas questões envolvendo os refugiados climáticos muitas vezes estes podem obter ajuda dentro dos seus próprios Estados³⁰.

3.2 DA NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO JURÍDICO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

A realidade é que, independente da nomenclatura a ser utilizada, a situação desses indivíduos que são vítimas de catástrofes ambientais clama por urgência de reconhecimento do direito internacional público, haja vista o aumento do número de pessoas que são forçadas a abandonar suas moradias (sendo a mudança interna ou externamente) em virtude desses motivos e ficam não só deslocadas, mas também desprovidas de proteção.

A necessidade de regulamentação decorre também do fato de que quando ocorre uma calamidade ambiental de elevadas proporções, a maioria da população do país afetada é obrigada a se deslocar, o que implica, portanto, na questão lógica de que, a partir daquele momento, inúmeras pessoas necessitam de residência, trabalho, alimento, higienização e cuidado médico em outro país.

Quando este fato é ignorado, os refugiados passam a se abrigar clandestinamente, acarretando problemas de identificação nacional, saúde pública, educação e controle de infraestrutura para o local que alojou esses indivíduos.

Fato é que os desastres ambientais têm gerado mais “refugiados” do que guerras e conflitos bélicos nos últimos anos³¹, pois segundo o relatório “Alterações Climáticas e Cenários de Migrações Forçadas”, o número de pessoas que se encontram fora de suas moradas originárias por conta de causas ambientais supera 25 milhões.

E a estimativa para o futuro não é das melhores. Corroborando o dado acima, a Cruz Vermelha³² estima que já existem mais de 20 milhões

³⁰ SILVA, José Carlos Loureiro; REI, Fernando. **Do status de Refugiado Ambiental**. Disponível em: <<http://www.deoliveirafilho.adv.br/artigos/REIEEU-REFUGIADOSAMBIENTAIS.pdf>>. Acessado em: 13 maio, 2016.

³¹ PENTINAT, Susana Borrás. **Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional**. In: III Seminario sobre los agentes de la cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles?, 2008, Cádiz.

³² GUERRA, Sidney. **Direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 321.

de pessoas nessa situação e que no ano de 2050, a estimativa seja de 150 milhões de pessoas.

Por sua vez, os números trazidos pela ONU causam ainda mais espanto, pois apontam que atualmente já há cerca de 50 milhões de pessoas que abandonaram seu habitat natural por conta de mudanças no meio ambiente, estimando que, em 2050, o número de “refugiados ambientais” seja de 250 milhões a 1 bilhão de pessoas³³.

Ademais, cumpre ressaltar que com o aumento constante do aquecimento global, estão sendo criadas estimativas de que alguns países sejam “condenados à morte”, eis que a elevação do nível do mar compromete suas existências: é o caso das Ilhas Maldivas e Tuvalu³⁴.

Em caso de efetivação dessa triste e preocupante previsão, a sociedade internacional, enquanto quedar-se inerte a esta realidade e esperar o caos, deixará milhares de pessoas sem assistência e proteção, razão pela qual o reconhecimento jurídico e a definição que abarque a condição de pessoas vítimas de calamidades ambientais requer atuação emergencial da sociedade - missão esta que compete ao direito internacional público resolver, ou melhor, regulamentar.

4. OS HAITIANOS NO BRASIL E A CONDIÇÃO DE REFUGIADOS AMBIENTAIS

Em 2010, o Haiti foi vítima de um grande terremoto, que acarretou o êxodo de grande parte da população em busca de sobrevivência e de condições de vida digna. Como o Brasil e o Haiti não fazem fronteira, os haitianos, após passarem pelo território de outros Estados da América do Sul, adentraram ao Brasil pelo Estado do Acre.

Com a chegada dos haitianos, o Governo federal teve que se manifestar em razão a recepção ou não destes estrangeiros, bem como sob qual situação jurídica se instavam no território nacional.

Como solução, o Governo brasileiro criou, em caráter especial, o visto humanitário, em janeiro de 2012, por meio da Resolução 97 do

³³ JUBILUT, Liliana Lyra, 2007, *APUD*, BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais: em busca de amparo jurídico efetivo**. Disponível em:

<http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_1/claudia_bueno.pdf>. Acessado em: 14 maio, 2016.

³⁴ GUERRA, Sidney. **Direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 322.

Conselho Nacional de Imigração (CNIg)³⁵. A previsão de vigência da Resolução é de dois anos, com possibilidade de prorrogação – o que ocorreu em 2013 e em 2015.

Com a regularização, os haitianos que obtiveram visto humanitário podem manter residência fixa no país, assim como tem acesso ao trabalho, utilização do sistema de saúde e educação, dentre outros direitos sociais e demais direitos inerentes a quaisquer estrangeiros.

Nesse cenário, importante ressaltar que, segundo dados dos representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE)³⁶, até julho de 2015, foram emitidas aproximadamente 26 mil vistos humanitários para imigrantes haitianos, sendo 20 mil em Porto Príncipe e outros 6 mil em Quito. Na embaixada em Porto Príncipe, o Ministério emite por mês, aproximadamente 2.000 vistos para imigrantes haitianos.

Assim sendo, percebe-se que ao criar o visto humanitário, o Governo brasileiro afastou a aplicação do Estatuto dos Refugiados aos haitianos, e recorreu ao Estatuto dos Estrangeiros, promovendo uma série de resoluções normativas que regulam a situação dos haitianos de maneira provisória, mas lhes negou a condição de refugiados ambientais.

No entanto, apesar de não haver documento internacional sobre o tema, os princípios que norteiam a Carta Magna de 1988 apresentam diretrizes suficientes para atribuir tal condição aos haitianos, senão vejamos:

O art. 3º, inciso I, da CF 88 elenca entre os objetivos da República “*a construção de uma sociedade livre, justa e solidária*”. Ora, o princípio da solidariedade tem como consequência a proteção humana (família, povo, nação), com implicação universal, por exigir esforços e escala mundial para sua efetivação³⁷, sendo, portanto, um alicerce que determina a necessidade de tutela a pessoas que passam por situação calamitosa e mudam de país por questão de sobrevivência. Tanto é assim, reforçando tal raciocínio, o art. 4º, inciso IX, da CF, prevê “*a cooperação entre os povos para o*

³⁵ BRASIL. **Concessão de visto humanitário para haitianos é prorrogada**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/08/concessao-de-visto-humanitario-para-haitianos-e-prorrogada>> Acessado em: 22 maio, 2016.

³⁶ BRASIL. **Concessão de visto humanitário para haitianos é prorrogada**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/08/concessao-de-visto-humanitario-para-haitianos-e-prorrogada>> Acessado em: 22 maio, 2016.

³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 58.

progresso da humanidade” como um dos princípios das relações internacionais.

Em seu artigo 225³⁸, o legislador constituinte consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que significa que a atuação de toda sociedade e do Estado deve ser nos moldes do desenvolvimento sustentável, que entende-se como:

O modelo que procura coadunar os aspectos ambiental, econômico e social, buscando um ponto de equilíbrio entre a utilização dos recursos naturais, o crescimento econômico e a equidade social. Esse modelo de desenvolvimento considera em seu planejamento tanto a qualidade de vida das gerações presentes quanto a das futuras, diferentemente dos modelos tradicionais que costumam se focar na geração presente ou, no máximo, na geração imediatamente posterior.³⁹

Nesse contexto, por interpretação conjugada do princípio da solidariedade e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, denota-se que, em situações de calamidades ambientais, compete ao Estado atender e ajudar de maneira suficiente os atingidos nos limites que conseguirem.

Por fim, o princípio da dignidade da pessoa humana, elencado no art. 1º, inciso III, da CF impõe a necessidade de auxílio por parte do Estado a essas pessoas, já que esta corresponde a qualidade intrínseca da pessoa humana, que a faz destinatária do respeito e proteção do Estado e da comunidade, impedindo que seja alvo não só de quaisquer situações desumanas ou degradantes, mas também garantindo-lhe direito de acesso a condições existenciais mínimas⁴⁰.

Deste modo, seja pelo conceito supramencionado, seja pelo fato de a dignidade da pessoa humana estar consagrada nos mais importantes documentos internacionais, é que se pode concluir que sua aplicação requer condições mínima de existência de vida digna - incluindo, saúde, alimentação e segurança - aonde quer que envolva seres humanos, independente da nacionalidade e de fronteiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desastres ambientais, marcas registradas dos últimos anos, são verdadeiros desafios para a sociedade. Não é novidade que o meio

³⁸ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

³⁹ FARIAS, Tardem; COUTINHO, Francisco Seráfico; MELO, Geórgia K.; **Direito ambiental**. 3. Ed. Salvador: Juspodivim, 2012, p.42.

⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 67.

ambiente pede socorro, pois indicativos nesse sentido não faltam: a contínua extinção de espécies de animais e plantas; o desmatamento; a erosão do solo; o aquecimento global; o efeito estufa e a poluição do ar e das águas ainda hão de trazer consequências preocupantes para os diversos países do mundo.

É nesse contexto que não se pode ignorar a existência atual de pessoas que estão na condição de deslocadas ambientais, por serem vítimas da mãe natureza, bem como a probabilidade cada vez mais palpável de que este número tende a aumentar nos anos seguintes, que exige uma movimentação da comunidade internacional a fim reconhecer formalmente a situação jurídica das pessoas ambientalmente deslocadas, já que não está presente em nenhum documento internacional ou legislação dos Estados.

O futuro não terá tempo para esperar a calamidade acontecer para esperar uma regulamentação. Será tarde demais. Deste modo, com urgência, deve ser feito o reconhecimento da condição jurídica do “refugiado ambiental” pelo direito internacional, através da formalização de seu conceito em tratados internacionais, para que seja garantida proteção efetiva àqueles que foram, são ou serão retirados de seus lares por mudanças ambientais inesperadas, tendo em vista o princípio da solidariedade e do direito, internacionalmente reconhecido, a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ACNUR, Agência da ONU para refugiados. **A missão do ACNUR**. Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>> Acessado em 12 maio de 2016.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em < http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acessado em: 12 maio de 2016

_____. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1> Acessado em: 13 maio de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9474/97, Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acessado em: 13 maio, 2016.

_____. **Concessão de visto humanitário para haitianos é prorrogada**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e->

justica/2015/08/concessao-de-visto-humanitario-para-haitianos-e-prorrogada> Acessado em: 22 maio, 2016.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais: em busca de amparo jurídico efetivo**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_1/claudia_bueno.pdf>. Acessado em: 10 maio, 2016.

FARIAS, Tardem; COUTINHO, Francisco Seráfico; MELO, Geórgia K.; **Direito ambiental**. 3. Ed. Salvador: Juspodivim, 2012.

GUERRA, Sidney. **Direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HYPESCIENCE, **6 principais tipos de desastres naturais que aconteceram em 2010**. Disponível em: <<http://hypescience.com/retrospectiva-os-6-principais-tipos-de-desastres-naturais-que-aconteceram-em-2010/>> Acessado em: 13 maio, 2016.

JESUS, Tiago Schneider de, 2009, APUD, BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais: em busca de amparo jurídico efetivo**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_1/claudia_bueno.pdf>. Acessado em: 10 maio, 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 4. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PENTINAT, Susan Borràs. **Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio**. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/revider/v19n2/art04.pdf>>.

_____. **Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional**. In: III Seminario sobre los agentes de la cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles?, 2008, Cádiz.

PNUMA. **Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente**. Disponível em: < <http://web.unep.org/regions/brazil/other/desastres-e-conflitos>> Acessado em: 14 maio, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Camilla Rodrigues Braz, 2008, APUD, BUENO, Claudia da Silva. **Refugiados Ambientais: em busca de amparo jurídico efetivo**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_1/claudia_bueno.pdf>. Acessado em: 14 maio, 2016.

SILVA, José Carlos Loureiro; REI, Fernando. **Do status de Refugiado Ambiental**. Disponível em: <<http://www.deoliveirafilho.adv.br/artigos/REIEEU-REFUGIADOSAMBIENTAIS.pdf>>. Acessado em: 13 maio, 2016.

SILVEIRA, Patricia Azevedo da. Refugiados Ambientais e sua Proteção Jurídica no Direito Internacional. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 58, p. 247-260, abr-jun, 2012.