
UM ESTUDO SOBRE OS REFUGIADOS AMBIENTAIS HAITIANOS NO BRASIL: sob a ótica do direito internacional e do direito interno

A STUDY ON THE HAITIAN REFUGEES ENVIRONMENTAL IN BRAZIL: from the perspective of international law and national law

GABRIELA MACIEL LAMOUNIER ¹

JOSIMARY RODRIGUES GONÇALVES ²

TAISSE JUNE BARCELOS MACIEL ROMANO ³

RESUMO: O presente artigo jurídico tem como objetivo fazer um estudo sobre a receptividade e a proteção humanitária dos refugiados ambientais no Brasil. O estudo tem como pano de fundo a crescente preocupação com os impactos das alterações no meio ambiente global e objetiva a análise da dimensão humana dessas mudanças, que emergem do cenário de insegurança, riscos e incertezas acentuados com o recente debate internacional sobre mudanças climáticas. A ocorrência cada vez mais frequente de desastres ambientais e a progressiva degradação de recursos ambientais essenciais, comprometendo gravemente a vida e a segurança de indivíduos, grupos e comunidades inteiras em todo o mundo, a ponto de inviabilizar a sobrevivência em seus locais de origem, ensejam novas situações jurídicas que precisam ser reguladas pelo Direito Internacional. A proteção aos refugiados consolidou-se, em perspectiva contemporânea e materializada, em um complexo sistema normativo de direito internacional público, a partir da vigência da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, somada às disposições de seu Protocolo Adicional, de 1967. Os refugiados ambientais decorrentes de desastres naturais são grande desafio para o Direito Internacional Público.

Palavras-chave: Refugiados Ambientais. Direitos Humanos. Direito Internacional Público.

ABSTRACT: This legal article aims to make a study of responsiveness and the humanitarian protection of environmental refugees in Brazil. The study has the backdrop of the growing concern about the impact of the changes on the global environment and objective analysis of the human dimension of these changes, emerging from insecurity scenario, risks and uncertainties accentuated by the recent international debate on climate change. The increasingly frequent occurrence of environmental disasters and the progressive degradation of essential environmental resources, seriously jeopardizing the lives and safety of individuals, groups and entire communities around the world, about to derail survival in their places of origin, ensejam new legal situations that need to be regulated by international law. The protection of refugees was consolidated in contemporary perspective and materialized in a complex regulatory system of public international law, from the force of the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951, added to the provisions of its Additional Protocol of 1967. environmental refugees from natural disasters are great challenge for the Public International Law.

Keywords: Environmental refugees. Human Rights. Public International Law.

¹ Mestra e Doutora em Direito Público pela PUC Minas. Especialista em Direito Processual e Direito Professora da Escola de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. E-mail: gabrielaml@ig.com.br.

² Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Fundação Pedro Leopoldo/MG.

³ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Itaúna/MG. Advogada.

Ambiental pela PUC Minas.

1. INTRODUÇÃO

O tema proposto neste trabalho justifica-se pela importância da situação dos refugiados ambientais na atualidade diante dos graves desastres ambientais trazidos, principalmente, pelo aquecimento global.

A constante degradação ambiental tem comprometido a vida dos homens, chegando ao ponto de impedir sua sobrevivência em seu local de origem. Desta forma, os homens que se encontram ameaçados por algum perigo atual ou iminente, precisam deixar suas casas e buscar refúgio em outros locais, e, até mesmo outros países.

Os refugiados ambientais compõem uma nova classe de refugiados, ainda não contemplada pelo ordenamento jurídico internacional e nem pelo ordenamento jurídico brasileiro, o que dificulta a adoção de normas protetivas a esta nova classe.

A pesquisa terá o condão de demonstrar a necessidade de ampliar o conceito jurídico das mudanças climáticas, e, visa demonstrar a necessidade de inserir essa nova classe no cenário internacional, bem como a necessidade de inserção na legislação interna a fim de assegurar a proteção jurídica das vítimas das mudanças climáticas.

Assim sendo, pretende-se estabelecer preliminarmente, o conceito de refugiados ambientais, através de um contexto internacional de dados históricos, subsídios para compreender o que vem a ser os chamados “refugiados”, estudar a definição clássica e a definição ampliada de refugiado, enfatizando assim, o processo de regulamentação relativa aos refugiados, bem como as consequências jurídicas de se tornar um Estado omissor diante da inexistência de uma legislação específica sobre o tema problema. Será importante destacar o papel dos tratados internacionais frente às mudanças climáticas, outrossim, destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos como fonte de proteção dos refugiados, bem como analisar considerações sobre questões das pessoas atingidas pelos impactos ambientais no âmbito nacional.

Fundamentada nos princípios da solidariedade humana, da cooperação e da ajuda humanitária, vislumbra-se o amparo jurídico dos refugiados na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Tradicionalmente, esta definição assegura o *status* de refugiado aos indivíduos que, ameaçados e perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, precisam deixar seu local de origem ou residência habitual para encontrarem abrigo e morada em outros países.

De forma teórica busca-se discutir a referida Convenção de 1951 e a Lei Brasileira nº 9474/97, conhecida como Lei do Refúgio, bem como questionar a sua adequação e possível ampliação em face da nova realidade contemporânea no tocante à problemática dos refugiados ambientais, tendo em vista que se entende que estes grupos de migrantes forçados deveriam gozar da proteção do instituto universal do refúgio e não o fazem por não se enquadrarem na definição formal trazida pela Convenção de 1951 e a Lei 9474/97.

As dificuldades em torno do consenso sobre uma definição jurídica e a natureza do regime de proteção, tomando-se como base as normas vigentes de Direito Internacional dos Refugiados, de Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional do Meio Ambiente, deixam à mostra as limitações do Direito Internacional Público atual para conferir um tratamento adequado à complexidade do problema em questão.

Com objetivo de analisar a necessidade de reconhecer formalmente a situação jurídica do refugiado ambiental, por não estar prevista nos documentos internacionais e nem tampouco nas legislações dos Estados que regulam a matéria, apesar da realidade fática do conceito, será demonstrada a importância de uma análise jurídica dos princípios que norteiam os tratados internacionais em detrimento de sua eficácia e aplicabilidade dos direitos humanos no cenário internacional atual.

Busca-se definir juridicamente a condição de ‘refugiado ambiental’, tomando por base a doutrina sobre o tema. É examinada a posição dos doutrinadores, nacionais e internacionais, sobre a aplicabilidade deste instituto e as condições de sua criação.

Importante esclarecer que não há verificação da extraterritorialidade nos casos de deslocamentos internos, uma vez que os indivíduos ou grupos de indivíduos ainda se encontram sob a jurisdição e a tutela do Estado em que vivem, sendo deste, portanto, a responsabilidade precípua de proteção de seus indivíduos que tiveram seus direitos fundamentais violados.

Assim será analisado também o *status* do refugiado ambiental e os elementos necessários para enquadrá-lo no conceito de refúgio, bem como o posicionamento do Governo Brasileiro referente à caracterização dos ‘refugiados ambientais’, especialmente, em relação aos haitianos.

O tipo de pesquisa a ser realizado será a pesquisa teórico-bibliográfica, desenvolvida em doutrinas do direito internacional e do direito brasileiro, mais especificadamente, doutrinas sobre Direitos Humanos e Direito Internacional; artigos científicos publicados em revistas ou periódicos impressos ou eletrônicos e legislação comentada.

O procedimento metodológico delimitará o problema teórico, sendo adotado o método dedutivo, segundo o qual a pesquisa partirá de uma concepção macro para um entendimento micro, ou seja, a situação jurídica dos refugiados ambientais no âmbito internacional para um estudo sobre a situação dos haitianos no Brasil.

2. REFUGIADOS AMBIENTAIS

2.1. Conceito

O conceito de “refugiados ambientais” refere-se às pessoas que fugiram de suas casas por causa de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis. São pessoas que encontraram novos lugares para viver em seus próprios países ou precisaram mudar do país de origem para outro, buscando refúgio. (DERANI, 2006).

Na atualidade os chamados refugiados ambientais não possuem proteção jurídica, sendo necessária a criação de institutos que possuam tutela tal grupo de forma eficaz. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) apenas define refugiado ambiental, como:

[...] refugiados ambientais são pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona tradicional onde 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. (PNUMA, 1985)

Faz-se necessário revisar a insuficiente definição de refugiado, para adaptá-la as necessidades atuais da realidade social, haja vista que os termos também utilizados, deslocados e migrantes, apresentam-se igualmente deficientes.

Emerge então uma preocupação com os refugiados no plano internacional, no sentido de assegurar-lhes o efetivo gozo das liberdades fundamentais e dos direitos humanos. Ressalta-se que para que se solucione a temática de maneira satisfatória, é necessário que haja uma cooperação entre as nações, no sentido de reconhecer o problema como de toda comunidade mundial, e ainda o caráter humanitário bem como social da questão dos refugiados, tendo em vista que da concessão do direito de asilo, bem como o de refúgio em um sentido mais amplo, decorrem responsabilidades que se apresentam um tanto pesadas para determinados países.

Portanto, para que se tenha uma análise mais específica sobre o conceito de refugiados ambientais é necessário estabelecer uma compreensão do instituto do refúgio, conforme análise a seguir.

2.2.1 Instituto Jurídico de Refúgio

Considerando o desejo de codificar e estender a proteção oferecida aos refugiados em acordos internacionais, o *status* de refugiado é determinado no Direito Internacional pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e Apátridas de 1951 - CRER, complementada pelo Protocolo Adicional de 1967, que contempla a proteção do estrangeiro que esteja sofrendo perseguição política e necessite de asilo em determinado Estado. Conforme tais documentos considera-se refugiado toda pessoa que:

Artigo 1º [...] devido a fundados temores de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, encontre-se fora do país de sua nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção desse país; ou que, não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa, em consequência de tais acontecimentos, ou não queira, devido a tal temor, regressar a ele. (CRER, 1951).

Neste conceito de refugiado, não está prevista a saída do país motivado por problemas ambientais irreversíveis. Nem tampouco se pensa no conceito de refugiado para ser aplicado no trânsito de pessoas dentro do mesmo país.

Percebe-se, igualmente, que essa definição contém três requisitos essenciais que a caracterizam e que são, por sua vez, de obrigatório preenchimento pelo solicitante do refúgio para que este possa ser contemplado com os *standards* mínimos de proteção destinados àqueles que recebem e que gozam do *status* de refugiado.

Os elementos que devem ser analisados são: a) a perseguição; b) o fundado temor; e c) a extraterritorialidade. Para efeitos de comparação, existe outra classe de “refugiados”, os deslocados internos, que são pessoas que se deslocam dentro de seu próprio país. Estes são, muitas vezes, denominados “refugiados”. Porém, pela definição apresentada, percebe-se o erro, eis que estes ao contrário dos refugiados, não promovem a travessia de fronteiras internacionais para obterem segurança, pois permanecem em seu país de origem.

Além disso, mesmo que a fuga se dê por razões semelhantes às dos refugiados (conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos), os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, mormente este governo possa ser a causa da evasão. Como nacionais do Estado, eles mantêm todos os seus direitos e são protegidos pelo Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Não obstante todas estas considerações o próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados chega a admitir que:

Ainda que a noção de “pessoas deslocadas internamente” seja agora largamente utilizada pelas instituições humanitárias e decisores políticos, continua a existir uma surpreendente falta de clareza acerca de seu significado exato. A comunidade internacional ainda não estabeleceu uma definição jurídica e formal do termo e, embora tenham sido envidados um certo número de esforços para preencher esta lacuna conceptual, as definições propostas ou eram demasiado abrangentes ou demasiado estreitas e, por conseguinte, de limitado valor analítico ou operacional (ACNUR, 2004).

É importante observar também que antes do advento da II Guerra Mundial existiam instrumentos específicos para determinados refugiados, mas com o número extraordinário de pessoas refugiadas com o fim da guerra passou a ser uma preocupação mundial, e a comunidade internacional, por razões humanitárias, assumiu a tarefa de protegê-las juridicamente de forma mais ampla, portanto, fez-se necessário um instrumento geral, que abarcasse todos os refugiados. (PEREIRA, 2009).

No Brasil, a Lei nº 9474/97 é conhecida como Lei do Refúgio, dispõe que os grupos de migrantes forçados deveriam gozar da proteção do instituto universal do refúgio e não o fazem por não se enquadrarem na definição formal trazida pela Convenção de 1951.

A Lei nº 9.474/97 criou o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que

reúne segmentos da área governamental, da sociedade civil e das Nações Unidas. Cabe ao CONARE analisar e deliberar sobre os pedidos de reconhecimento da condição de refugiado.

Não obstante objetivasse assegurar a tutela das pessoas perseguidas religiosa e politicamente no âmbito interno dos Estados em que vivem, tal nomenclatura acabou por se expandir para denominar os indivíduos que tem a necessidade decorrente de um perigo latente, de deixar seu território em direção a outro que faça ou não parte de seu Estado de origem.

Para diferenciar refúgio de asilo, Flávia Piovesan (2001, p. 77-78) destaca que o refúgio “é medida essencialmente humanitária, enquanto que o asilo é medida essencialmente política”. A autora complementa este entendimento ao destacar que “o refúgio é um instrumento jurídico internacional, tendo alcance universal e o asilo é um instituto jurídico regional, tendo alcance na região da América latina”.

O asilo se deriva da palavra *asylon* que significa literalmente “algo que não está sujeito a confiscação”. Esta noção aplica-se comumente a um lugar inviolável no qual uma pessoa encontra-se protegida frente a seus perseguidores. O asilo é fundamentalmente um estado de proteção. (LETTIERI, 2012, p. 24).

Assim, os pedidos de asilo estão previstos na Constituição Federal, no artigo 4º, que coloca o asilo político como um dos pilares que rege as relações internacionais. Não existe uma lei específica para tratar os casos de asilo, que é avaliado diretamente pela Presidência da República.

Neste caso, as garantias são dadas apenas após a concessão. Antes disso, a pessoa que estiver em território nacional estará em situação de ilegalidade. O asilo pode ser de dois tipos: a) diplomático: quando o requerente está em país estrangeiro e pede asilo à embaixada brasileira; b) territorial: quando o requerente está em território nacional. Se concedido, o requerente estará ao abrigo do Estado brasileiro, com as garantias devidas.

Portanto, o asilo é um instituto jurídico regional (América Latina) e, segundo o Ministério da Justiça (2015) possui efeito constitutivo e é, normalmente, empregado em casos de perseguição política individualizada, sendo motivado pela perseguição por crimes políticos. A proteção pode se dar no território do país estrangeiro (asilo territorial) ou na embaixada do país de destino (asilo diplomático);

O asilo é medida de caráter político e constitui exercício de um ato soberano do Estado, sendo que o cumprimento desta decisão política não se sujeita a nenhum organismo internacional. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

A condição de refugiado deve ser aplicada a casos em que a necessidade de proteção atinge a um número elevado de pessoas, onde a perseguição tem aspecto mais generalizado. Deve se fundamentar em motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas, sendo suficiente o fundado temor de perseguição. Em regra, a proteção se opera fora do país e deve existir cláusulas de cessação, perda e exclusão (constantes da Convenção dos Refugiados). (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

O reconhecimento da condição de refugiado tem efeito declaratório e é uma medida de caráter humanitário. É uma instituição convencional de caráter universal e aplicada de maneira apolítica. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Diante de conceitos e definições, a figura do refugiado ambiental, também denominado de refugiado climático, é uma categoria de pessoas que não encontra guarida na definição da CRER, tão pouco no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.

O que se observa, é a necessidade de determinar o status de refugiado para então instituir a nova classe no conceito já existente.

2.1.2 “Status” de Refugiado

Nos últimos anos a vinculação entre refúgio e violação de direitos humanos tem sido fortemente sustentada pelo ACNUR, o ponto chave para o entendimento dessa relação refere-se ao significado de “perseguição”, a qual é elemento central da definição de refúgio e da consequente atribuição do *status* jurídico de refugiado. (ANDRADE, 2006).

A Agência sustenta que uma ameaça à vida ou à liberdade por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social é sempre perseguição. Outras sérias violações de direitos humanos – pelas mesmas razões – também constituiriam perseguição, a depender das circunstâncias específicas. (ACNUR, 2004).

Ademais, segundo o Escritório, decidir que um indivíduo tem “fundado temor de perseguição” é, de fato, concluir que um (ou mais) de seus direitos humanos não está sendo respeitado. (ACNUR, 2015). Em alguns textos, o ACNUR não somente declarou que a violação de direitos humanos leva ao fluxo de refugiados, como sustentou que essa é a maior causa desses movimentos e se definiu como uma organização de direitos humanos (ACNUR, 2004).

Enfim, é amplamente reconhecido que refúgio e direitos humanos são intrinsecamente vinculados e que a violação desses direitos legitima o reconhecimento do status de refugiado.

O ACNUR, todavia, reconheceu a ligação entre direitos humanos e o refúgio não somente no que se refere à definição de refugiado, como também à vida do refugiado em seu país de acolhida. O Escritório tem sustentado que a proteção é sua função principal, a qual abarca todas as atividades que buscam restabelecer a dignidade dos refugiados, protegendo seus direitos e buscando soluções duradouras dentro da estrutura de diversos tratados de direitos humanos. (ACNUR, 2004).

Para o ACNUR, a proteção não pode se distanciar dos direitos humanos, não apenas porque a condição de refugiado existe devido a uma violação específica de direitos humanos, mas também em razão de três outras questões:

a) O refugiado é, antes de qualquer condição, um ser humano, ao qual diversos direitos foram reconhecidos internacionalmente. Os requerentes de refúgio e os refugiados se “[...] beneficiam dos direitos e liberdades fundamentais reconhecidos nos instrumentos internacionais de direitos humanos. A proteção do refugiado deve, nessa medida, ser vista no contexto mais vasto da proteção dos direitos humanos.” (ACNUR, 2015).

b) A Convenção de 1951, que estabelece o conceito de refugiado e é a principal referência para o regime, tem como fundamento a

afirmação internacional de direitos humanos. A Agência declara que os direitos humanos são a fonte primária dos princípios e estruturas existentes para a proteção dos refugiados (ACNUR, 2004). Ademais, o ACNUR entende que, como uma agência das Nações Unidas, deve assegurar que os direitos humanos de seus beneficiários sejam mantidos. (ACNUR, 2004).

c) A própria Convenção enuncia direitos a serem observados em relação aos refugiados. Ressalta-se que a proteção aos refugiados opera dentro de uma estrutura de direitos e deveres individuais e responsabilidades estatais. Sustenta-se que, quando reconhecidos como refugiados, há a aplicação a esses indivíduos de um regime legal especial que estabelece direitos e determina assistência e medidas de proteção, os quais, em conjunto, constituem o que é conhecido como “proteção internacional ao refugiado”. (ACNUR, 2004).

Com base em tais considerações, entende-se que o respeito aos direitos humanos é essencial para a proteção dos refugiados. Nesse sentido, as ações do ACNUR são firmemente baseadas e guiadas por princípios universais de proteção ao refugiado e por padrões de direitos humanos, que reforçam a legitimidade dessas ações e são essenciais para o alcance da segurança desses indivíduos. (ACNUR, 2004).

Nesse contexto, ao analisar a importância fundamental das questões de direitos humanos, surge a questão da nova classe de refugiados os “refugiados ambientais”. Portanto quando se direciona o tema problema a um conceito pré-existente para abranger a nova classe, há uma necessária identificação dos elementos que classificam aquelas pessoas que se deslocam de seus Estados de origem por motivos climáticos como refugiados, a qual será analisada no item posterior.

2.1.3 Limites ao uso do conceito “refugiado ambiental”

A principal e mais acentuada limitação a ser apontada em relação ao conceito de “refugiado ambiental” é o seu não enquadramento técnico na vigente e clássica definição jurídica do instituto do refúgio, disposta no artigo 1º, §1º, c) da CRER de 1951. (ACNUR, 2004).

Ao se analisar, comparativamente, os dois conceitos, o do refúgio propriamente dito e o de “refugiado ambiental”, notam-se duas razões para a impossibilidade de que o segundo se encaixe, frente ao atual estágio normativo em que se encontra o Direito Internacional dos Refugiados, como um de seus dispositivos protetivos, mesmo que em perspectiva ampliada.

A primeira destas razões recai sobre a ausência do elemento da perseguição na definição de “refugiado ambiental”. Este que é essencial, segundo a CRER, para a configuração do reconhecimento dos *status* de refugiado a alguém, não se encontra presente, mesmo em análise forçada, quando indivíduos ou populações deslocam-se para outros locais que não o de sua origem e moradia habitual em decorrência de fatores ambientais. (PEREIRA, 2009).

O agente desta ação tem que ser palpável e dotado de personalidade jurídica, até mesmo para lhe atribuir futuramente, se for o caso, responsabilidade internacional pelos atos praticados.

Assim sendo, ainda que na tentativa de se proceder a uma análise alargada e não formal do termo perseguição, a ausência do agente, por si só, já impossibilita a aplicação tanto do documento tradicional de proteção aos refugiados como das declarações regionais aos casos de deslocamentos humanos motivados por fatores ambientais. (ACNUR, 2004).

Nesse sentido, motivos outros que não raça, religião, opinião política, vinculação a determinado grupo social ou nacionalidade não são amparados pela CRER e, portanto, não permitem o reconhecimento do status de refugiado aos indivíduos.

Consequentemente, como não consta no rol do artigo 1º, §1º, (c) do Estatuto dos Refugiados a previsão dos fatores ambientais e climáticos como motivadores da perseguição, tal ausência configura-se como uma limitação à possibilidade de se contemplar os chamados “refugiados ambientais” com a proteção oriunda do instituto jurídico do refúgio. Portanto o nexos de causalidade entre o deslocamento forçado advindo de causas climáticas é importante para configurar o conceito de refugiados ambientais, conforme análise seguinte.

2.2. O nexos de causalidade entre a causa ambiental e o deslocamento forçado dos “Refugiados Ambientais”

Assim como, necessariamente, deve estar presente e ser verificado o nexos de causalidade entre os motivos de perseguição – nacionalidade, opinião política, religião, vinculação a determinado grupo social e raça –, a perseguição em si e o deslocamento forçado dos indivíduos para que estes possam pleitear, em um Estado de acolhida, proteção decorrente do reconhecimento do status de refugiado, o mesmo deve, obrigatoriamente, ocorrer no caso dos “refugiados ambientais”.

Em outras palavras, para que se possa, eventualmente, em um contexto futuro, considerar-se um indivíduo (na perspectiva individual de reconhecimento) ou uma população (na perspectiva coletiva) enquanto refugiados em decorrência de fatores ambientais, o nexos de causalidade igualmente tem que restar comprovado.

Neste sentido, a aplicação direta da CRER, atribuindo o *status* de refugiado a pessoas que tiveram que deixar, forçadamente, seu local de ascendência ou moradia usual para em outro país do globo viver, seria imprescindível que esta pudesse comprovar que a motivação real e única de sua saída justificou-se na degradação do meio ambiente de sua região de origem, tornado, ali, a vida impossível. Do contrário, não haveria motivo fático capaz de amparar a aplicação da proteção pelo Estado solicitado. (PEREIRA, 2009)

Ainda, tal obrigatoriedade do link de causalidade existe, pois, o reconhecimento dos status de refugiado por um Estado lhe gera obrigações para com o refugiado e, assim, é essencial ter-se segurança jurídica quanto à veracidade dos fatos e, sobretudo, quanto à real necessidade de acolhida do solicitante, impedindo que o status de refugiado possa vir a acobertar criminosos, pessoas aventureiras e que efetivamente não precisam de proteção ou, então, apenas migrantes em busca de uma vida melhor em outro país. (PEREIRA, 2009).

Entende-se que a necessidade do vínculo causal entre o evento da natureza e um hipotético pedido de refúgio “ambiental” é essen-

cial, sendo sua ausência determinante para a impossibilidade de configuração e aplicação do instituto do refúgio e, assim, à consequente negativa do gozo da proteção advinda do Direito Internacional dos Refugiados ao indivíduo solicitante.

Diante desta análise permite a entender a necessária da vinculação dos refugiados ambientais como nova classe de refugiados, uma vez que há amparo legal universal como os Direitos Humanos analisados a seguir.

3. O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E OS REFUGIADOS AMBIENTAIS

3.1. A proteção internacional dos Direitos Humanos

O Direito Internacional dos Direitos Humanos pode ser dividido, em instrumento com força legal como, por exemplo, direitos e tratados internacionais, e instrumentos sem força legal como, por exemplo, diretrizes, princípios, códigos de conduta. O direito dos tratados cria obrigações legais aos Estados Partes, fazendo com que adaptem a legislação nacional para assegurar a plena conformidade com o tratado em questão, assim como adotem e/ou modifiquem as políticas e práticas relevantes.

No caso dos instrumentos sem força legal no Direito Internacional dos Direitos Humanos, estes podem ser comparados com as normas administrativas que existem em todos os órgãos de aplicação da lei, apesar de não possuírem um caráter vinculativo estritamente legal, seu teor tem especial importância na prática da aplicação da Lei e, por isso, seu cumprimento é altamente recomendado. (ROVER, 2006, p. 147).

É mister essa diferenciação porque sendo inúmeros os tratados de proteção dos direitos humanos conhecidos atualmente, todos eles têm uma característica fundamental tanto no âmbito interno ou internacional: a proteção dos direitos da pessoa humana independentemente de qualquer condição.

Nesse sentido, os direitos humanos, no plano internacional, podem ser definidos como um conjunto mínimo de direitos considerado essencial para a vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade, e que ainda se beneficiam de garantias internacionais institucionalizadas. (CASELLA, 2012, p. 715).

Os tratados internacionais ratificados pelos Estados e incorporados nos ordenamentos internos, formam um sistema normativo global de proteção dos direitos humanos. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos.

Para compreender o impacto jurídico destes tratados, a primeira regra a ser fixada é a de que os tratados internacionais só se aplicam aos Estados Partes, ou seja, aos Estados que expressamente consentiram com sua adoção. Como dispõe a Convenção de Viena: "Todo tratado em vigor é obrigatório em relação às partes e deve ser observado por elas de boa fé." Complementa o artigo 27 da Convenção: "Uma parte não pode invocar disposições de seu direito interno como justificativa para o não cumprimento do tratado." (PLANALTO, 2009).

Afirma-se assim a importância do princípio da Boa-Fé na esfera internacional, pelo qual cabe ao Estado conferir cumprimento às disposições de tratado com o qual livremente ratificou. Ora, se o Estado no livre e pleno exercício de sua soberania ratifica um tratado, não pode posteriormente obstar seu cumprimento, sob pena de responsabilização internacional.

Além do princípio da Boa Fé, outro princípio a merecer destaque é o princípio da prevalência da norma mais benéfica. A respeito, elucidativo é o artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos que, ao estabelecer regras interpretativas, determina que "nenhuma disposição da Convenção pode ser interpretada no sentido de limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados Partes ou em virtude de Convenções em que seja parte um dos referidos Estados". Consagra-se, assim, o princípio da norma mais favorável, seja ela do Direito Internacional, seja ela do Direito Interno. (MENDES, 2008).

Na lição lapidar de Antônio Augusto Cançado Trindade:

[...] neste campo de proteção, não se trata de primazia do direito internacional ou do direito interno, aqui em constante interação: a primazia é, no presente domínio, da norma que melhor proteja, em cada caso, os direitos consagrados da pessoa humana, seja ela uma norma de direito internacional ou de direito interno (TRINDADE, 1996).

Nesta ótica, os direitos internacionais constantes dos tratados de direitos humanos apenas vêm a aprimorar e fortalecer, nunca a restringir ou debilitar, o grau de proteção dos direitos consagrados no plano normativo constitucional.

Neste sentido, os instrumentos internacionais de direitos humanos invocam a redefinição da cidadania, a partir da incorporação, ampliação e fortalecimento de direitos e garantias voltadas à proteção dos direitos humanos, a serem tutelados perante as instâncias nacionais e internacionais. É fundamental a interação entre o catálogo de direitos nacionalmente previstos e o catálogo de direitos internacionais, com vistas a assegurar a mais efetiva proteção aos direitos humanos. Impõe-se ainda ao Estado o dever de harmonizar a sua ordem jurídica interna à luz dos parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos – parâmetros estes livremente acolhidos pelos Estados.

E é nesta seara que faz necessário a análise do tema no que se refere a proteção conceituada no Direitos Humanos, a qual este esta sempre relacionado a proteção à pessoa de forma institucionalizada

Visto que de acordo Liliana Lyra Jubilut (2007), os direitos humanos são, assim, garantias individuais que objetivam a proteção dos direitos mais essenciais do ser humano em face ou de outros seres humanos, uma vez que por serem todos essencialmente iguais, um não pode interferir na esfera individual alheia, ou em face do Estado.

Segunda a autora a proteção dos direitos humanos, que também apresentam fundamentos filosóficos, em face do Estado, compõe a temática de sua justificativa política. Dentro dos fundamentos políticos tem-se que se justifica a existência dos direitos humanos em função de por meio destes se buscar proteger o ser humano da violação de direitos por parte do Estado em função de dois motivos principais.

Liliana Lyra Jubilut, citando Hannah Arendt, explica que o Estado é o local no qual os direitos humanos são passíveis de serem exercidos, uma vez que o pressuposto destes é a cidadania, que somente pode ser realizada dentro do Estado:

Os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante”, ou seja, o Estado deve ser instrumento dos homens e não o contrário. (ARENDR, 1985, p. 32 *apud* JUBILUT, 2007, p. 151).

Em segundo lugar, o ser humano precede o Estado, aderindo a este por vontade própria, com o intuito de contar com uma proteção institucionalizada. (JUBILUT, 2007)

Diante de tais conceituações percebe-se a ligação entre Direitos Humanos, Estado e indivíduos. Portanto como análise jurídica e doutrinária os Direitos Humanos vão além de simples normas e sim condições necessárias e essenciais para que os sujeitos exerçam de forma digna aquilo que consideram ser melhor para seu viver.

Percebe-se que os Direitos Humanos fazem parte do plano de Direito Internacional, materializado em tratados internacionais ratificados pelos Estados que passam a ser sujeitos signatários contraindo as obrigações internacionais decorrentes, o Estado passa a aceitar o monitoramento internacional no que se refere ao modo pelo qual os direitos fundamentais são respeitados em seu território.

O Estado passa, assim, a consentir no controle e na fiscalização da comunidade internacional quando, em casos de violação a direitos fundamentais, a resposta das instituições nacionais mostra-se falha ou omissa. (DIVINO NETA; MINCHONI, 2013)

Observa-se neste momento que o mesmo Direito Internacional que impõem obrigações e deveres ao Estado em relação a pessoa de direito é omissa em relação a proteção internacional dos Refugiados Ambientais, que são pessoas tuteladas pelo próprio Direitos Humanos. Como será analisado no próximo tópico.

3.2. A proteção internacional dos Refugiados Ambientais

Como dito no item anterior, não se pode afirmar proteção internacional dos Refugiados Ambientais, mas sim uma perspectiva de proteção, através de duas de suas vertentes que asseguram a proteção internacional à pessoa humana, isto é, o Direito Internacional Direitos Humanos e o Direito Internacional do Refúgio, precisam encontrar solução e resposta para o problema dos deslocamentos forçados motivados por questões ambientais e que, ainda, não se encontram legislados internacionalmente.

Nesse sentido, a partir da constatação da real necessidade de se proteger juridicamente estes indivíduos, ou seja, buscando aplicar ao caso as noções *de lege ferenda* (lei a ser criada) e *fumus boni* (o direito que está por vir) para, em um futuro próximo, regulamentar e garantir-lhes proteção. O conceito de Refugiados Ambientais é baseado em uma perspectiva ampliada, dilatada de proteção aos refugiados. (SOUZA, 2010).

Entretanto, este enquadramento do conceito de “refugiado ambiental” dentro da proteção garantida pelo status de refugiado é problemático e, do ponto de vista jurídico, não-técnico nos termos da CRER de 1951 e do PRER de 1967. Por que, o enquadramento do conceito do Refugiado Ambiental não se limita apenas em normas a ser aplicada aos Estados, imposta pelo Direito Internacional, vai mais além, ou seja, ainda que este instrumento se normalize e necessária a análise do conteúdo normativo no âmbito interno dos Estados, isto porque, estes regem pelo Princípio da Soberania.

Nesta análise crítica, segundo Pereira (2009, p. 102), citando Sparemberger e Bühring, a fragilidade do sistema se dá em virtude da inoperância de suas regras, que acabam por se tornar extremamente utópicas ante a própria realidade, “convertendo-se em princípios de fácil contorno, no momento de se aplicarem decisões de política nacional, ou de se atentarem contra direitos de nacionais com reflexos internacionais.”

Nada obstante, referidas autoras explicam que “o direito internacional dos direitos humanos funciona, em sua dinâmica de sistema [...], como capaz de preencher lacunas”, mas também “como sistema que, em conflito com as ordens nacionais, leva os tribunais à discussão da aplicação dos direitos internacionais dos direitos humanos em confronto com o direito interno.” (PEREIRA *apud* SPAREMBERGER; BÜHRING, 2009, p. 102)

Ainda assim, merece ser dado a ele tratamento jurisdicional futuro a ser acertado pelos Estados e Organização Internacional com base nos valores assegurados pelas normas gerais do Direito Internacional Público que resguardam, à pessoa humana, proteção universal e holística a seus direitos fundamentais.

E são estes direitos fundamentais instituídos no ordenamento interno, que faz necessário a proteção dos Refugiados Ambientais advindos de outros Estados e os deslocados internos, também conceituados como refugiados internos, através de uma legislação específica, como analisado no próximo capítulo.

4. O DIREITO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

4.1. A falta de legislação sobre a proteção dos Refugiados Ambientais

Atualmente, os “refugiados ambientais” não fazem jus a uma proteção jurídica específica, mas são ou deveriam ser abarcados pelos instrumentos gerais de direitos humanos, seja no plano do direito interno ou do direito internacional.

Como mencionado, o Direito Internacional dos Refugiados surge logo após a Segunda Guerra Mundial visando à proteção de pessoas perseguidas em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social e evoluiu regionalmente para proteger também pessoas em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. (COMPARATO, 2011, p. 238).

Atualmente verifica-se que o sistema internacional de proteção aos refugiados encontra-se bem-estruturado, no que se refere ao seu conceito, no entanto, estratégias são elaboradas pela própria ACNUR para ampliar e abarcar nova classe de refugiados a qual podem ser divididas em dois grandes grupos: de um lado, tem-se as ações que visam a fortalecer a proteção jurídica dos refugiados, enfrentando, desta feita, o atual desafio dos direitos humanos, qual seja, sua real efetivação; e de outro, tem-se ações que buscam aumentar o rol de pessoas protegidas pelo Direito Internacional dos Refugiados, visando alterar, assim, a própria definição de refugiado ou o mandato do ACNUR. (JUBILUT, 2007).

No que tange às iniciativas relacionadas à ampliação do mandato do ACNUR e/ou de ampliação do conceito de refúgio, duas merecem destaque: a primeira, a crescente preocupação com os deslocados internos e a segunda o aparecimento de “refugiados ambientais”.

Em princípio, o Direito Internacional dos Direitos Humanos oferece proteção a todas as pessoas, sem distinção de qualquer natureza, todavia as pessoas que são removidas de um lugar para o outro dentro do seu próprio território, surgem problemas específicos relacionados aos seus direitos e proteção.

Embora haja o conceito de deslocados internos como:

[...] pessoas ou grupo de pessoas compelidas a fugir de seus domicílios ou dos locais em que residiam habitualmente, de maneira súbita e imprevista, em consequência de conflitos armados, tensões internas, violações massivas dos direitos humanos e desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira nacional reconhecida internacionalmente. (ROVER, 1996, p. 354).

Não existe no momento uma legislação específica voltada para a questão.

Quando se refere a deslocados internos, a princípio remete a ideia de que essas pessoas estariam abarcadas pelos Direitos Fundamentais e estes direitos protegidos internacionalmente pelos Direitos Humanos.

Nas lições de Mendes, Coelho e Branco:

[...] a expressão direitos fundamentais é reservada, aos direitos relacionados com posições básicas das pessoas, inscritos em um diploma normativo de cada Estado. São direitos que vigem numa ordem jurídica concreta, sendo por isso garantido e limitados no espaço e no tempo, pois são assegurados na medida em que cada Estado se consagra. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 244).

Então pode se analisar, que no sistema brasileiro, os direitos fundamentais se definem como direitos constitucionais normativos que traz o princípio da legalidade, nas lições de José Afonso da Silva:

[...] o princípio da legalidade é o princípio basilar do Estado Democrático de Direito é da essência do seu conceito subordina-se a Constituição e fundar-se na legalidade Democrática, a qual sujeita-se todo Estado de Direito, o império da Lei, mas da lei que busca a igualdade social. (SILVA, 2012, p. 123).

Assim, se a observância dos dispositivos constitucionais faz primordial ao cumprimento das Leis em um Estado Democrático, em relação aos deslocados internos, na prática isto é um pouco distorcido, estes são vítimas da prática de expansão da construção de usinas em todas as regiões do país põe às claras dilemas que congregam a íntima relação entre alterações do meio ambiente e deslocamento interno de pessoas que vivem nas zonas rurais veem-se obrigadas a sair de seus lares, visto que essas obras transformam por completo o meio ambiente local, inundando toda a região próxima às construções.

Existem também outros fatores subjacentes a este fenômeno do deslocamento em massa de populações, como subdesenvolvimento, pobreza, distribuição desigual de riquezas, desemprego, tensões étnicas, opressão de minoria, intolerância, ausência de processos democráticos e muitos outros fatores costumam ser apontados como causas. (ROVER, 1996, p. 353).

E como consequência a questão sociocultural, que pode afetar não somente os deslocados, mas também as comunidades para onde são transferidos, podendo gerar grandes dificuldades para a adaptação das famílias. Isso porque, segundo os estudiosos do tema, o reassentamento de um número grande de pessoas não é simples, podendo ser recebido como ameaça de sobrevivência pelos habitantes mais antigos do lugar, sobretudo se esse local for carente de oportunidades de trabalho e de ascensão social.

Portanto observa-se a violação dos dispositivos de Direitos Fundamentais instituídos no ordenamento interno, a partir do momento que não permitiu aos deslocados internos a escolha de permanecer ou não em suas propriedades e quando estes se veem obrigados a se

retirar de suas terras não são suficientemente ressarcidos para sua sobrevivência. (ZEFERNINO, 2014).

Nesta mesma linha de pesquisa encontram-se os “Refugiados Ambientais” como segunda preocupação da ampliação e/ou enquadramento desta classe no conceito de refugiados, que são pessoas que vêm sofrendo com catástrofes ambientais, mas a elas não é dada proteção material nem jurídica, pois não se enquadram na definição clássica de refugiado.

Diante das mudanças climáticas e dos desastres ambientais, vem se tornando necessária a criação de normas para a proteção do meio ambiente

De acordo com o Ramos, a ACNUR verifica em sua carta, que:

A escala e complexidade do deslocamento humano crescerá com as mudanças climáticas uma questão que definirá nossos tempos. Todos os anos os desastres ambientais já impulsionam mais pessoas a se deslocar do que os conflitos e em longo prazo os efeitos são o aumento em larga escala do fluxo de pessoas deslocadas dentro de seus países ou cruzando fronteiras internacionais. (RAMOS, 2015).

Todavia, ao se observar que essas migrações, em larga escala são um fenômeno em pleno crescimento e que países insulares estão com todo o seu território habitável ameaçado, não tendo para onde ir, senão para outros países, é indispensável que a discussão jurídica se dê, no intuito de classificar essa nova espécie de refugiado, a fim de lhes assegurar direitos fundamentais no país para o qual eles migram.

Exemplos dessa nova categoria de pessoas em busca de refúgio são as populações de Tuvalu e as populações do Haiti, que será estudo de casos no próximo capítulo.

Observa-se que mesmo não havendo uma definição jurídica para estes estrangeiros, o ACNUR, vem, diante desta lacuna e da ausência de definições jurídicas precisas, oferecerem guarida aos refugiados ambientais, utilizando-se do Princípio do *Non-Refoulement*, como instrumento eficaz para dificultar que os governos rechacem tais estrangeiros ambientalmente deslocados, impedindo que estes sejam enviados de volta ao Estado de onde saíram em razão das impossibilidades e realidades estereis à sua dignidade humana. Diante desta realidade, o Princípio da Não-Devolução possibilita uma colmatação da lacuna deixada pelo Estatuto dos Refugiados, eis que ao adentrar em um país, mesmo que ilegalmente, os refugiados ambientais estão tutelados pelo princípio-garantia de que não serão expulsos, ou ao menos, de que não deveriam ser expulsos. (ZEFERNINO, 2014).

No Brasil, em 1997 entrou em vigor uma lei específica para refugiados: a *Lei 9.474*, de 22 de julho, que estabeleceu os critérios de reconhecimento do *status* de refugiado e determinou o procedimento para esse reconhecimento, criando, inclusive, um órgão administrativo competente para tratar do tema, o CONARE. (JUBILUT, 2007, p. 199).

Entretanto não significa dizer que esta lei abarca os Refugiados Ambientais, como será analisado no próximo capítulo.

4.2. O posicionamento do Governo brasileiro

No Brasil, o ordenamento jurídico é assente quanto à necessidade de aplicação e respeito ao comando internacional presente no Princípio do *Non-Refoulement*, mormente denominado “princípio da não devolução”, vedando qualquer forma de rechaço de pretendente ao refúgio nas fronteiras dos Estados, primando por seus direitos fundamentais, consoante bases axiológicas presentes na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, bem como nas alterações inseridas junto ao Protocolo de 1967, devidamente ratificadas pelo Brasil no governo. (ZEFERNINO, 2014).

Assim como a proteção internacional aos refugiados, a proteção brasileira também tem iniciativas pioneiras que visam tanto a aumentar as garantias de proteção e dos direitos dos refugiados quanto difundir a temática no Brasil.

A primeira dessas iniciativas trata da implementação de uma das soluções duráveis para refugiados, prevista tanto pela Convenção de 1951 quanto pela Lei 9.474/1997: o *Reassentamento*.

O reassentamento consiste, modernamente, na prática de um Estado acolher, em seu território, refugiados já reconhecidos como tais, pelo ACNUR e/ou por outro Estado, mas que não tiveram toda a proteção necessária fornecida pelo país que lhes deu acolhida (seja por necessidade de proteção jurídica e física, seja pela necessidade de cuidados médicos específicos, seja por uma condição especial – como a de criança se adolescentes, de idosos, de mulheres em situação de risco ou de famílias separadas) ou por total falta de integração local. Os países de reassentamento seriam, assim, uma espécie de segundo país de acolhida para refugiados que não conseguiram ou não puderam permanecer no país que primeiro os acolheu, sendo, portanto, o terceiro país do refugiado (após o seu país de origem e/ou de residência habitual e o país de acolhida). (JUBILUT, 2007, p. 200).

Entretanto, não significa dizer que o reassentamento constitui um direito do indivíduo, apesar de estar presente nos diplomas legais acerca da temática dos refugiados, mas sim uma tentativa, quando possível, de oferecer uma nova oportunidade de integração.

Assim, nos casos dos refugiados ambientais que chegaram ao Brasil o governo tomou certas medidas, que ainda são problemáticas, uma vez que não há uma legislação específica e a luz do Direito Internacional uma certa vinculação aos princípios da solidariedade e responsabilidade do Estado diante do “princípio da não devolução” a qual será analisado nos estudos de casos.

5. UM ESTUDO SOBRE OS HAITIANOS NO BRASIL

No Brasil, a imigração de haitianos apresenta-se como questão emblemática e relevante sob o ponto de vista jurídico-social, afigurada

sua natureza eminentemente coletiva acerca da titularidade de direitos consubstanciados na ordem internacional de cunho protetivo ao bem-estar humano em sentido lato.

Em 12 de janeiro de 2010 um terremoto assolou o Haiti e teve grandes proporções para a população daquele país. Uma das consequências foi a grande migração de haitianos para outros países, inclusive o Brasil.

Segundo Godoy (2012), o Haiti passava por uma crise econômica e social quando foi drasticamente afetado pelo terremoto, catástrofe que resultou na morte de cerca de 222.570 (duzentos e vinte e dois mil e quinhentos e setenta) haitianos e 300.572 (trezentos mil e quinhentos e setenta e dois) feridos. Escolas e casas foram destruídas, mais de 3.000.000 (três milhões) de haitianos foram afetados de alguma maneira. As cidades mais atingidas foram Leogane, Jacmel e a capital, Porto Príncipe.

O Brasil já participava de ações de pacificação da ONU no Haiti desde 2004, por isso, é considerado como um país amigo. Por conta disso, muitos haitianos escolheram o Brasil para viver, porém, muitos desses que ingressaram no país, ingressaram ilegalmente.

Como fluxo foi grande de número de haitianos que entraram no país, principalmente pelos estados do norte, sendo o Acre e o Amazonas os principais deles, a Polícia Federal estimou desses, 4.500 passaram pela cidade de Manaus, dos quais muitos ainda estão desempregados e sem perspectivas de trabalho, já que a maioria não tem qualificação escolar. (LEITE, 2015).

O CNIg - Conselho Nacional de Imigração, que é um órgão ligado ao Ministério do Trabalho, vem concedendo vistos de trabalho aos haitianos que estão no país, visto que é uma medida de proteção do Brasil, pois a legislação brasileira e as convenções internacionais não reconhecem como refugiados ambientais aquelas pessoas vítimas de desastres naturais ou fatores climáticos.

Porém, esse número de pessoas necessita de condições de vida, as quais começam com casa e moradia, o que não tem sido de grande eficiência, já que muitos desses haitianos ainda estão sem ter onde morar ou empregados.

Até o início de 2012, o governo brasileiro vinha concedendo vistos a todos os imigrantes haitianos ilegais que entravam pela fronteira amazônica por razões humanitárias. Mas em janeiro de 2012 foi definida uma cota de 1.200 vistos anuais a serem concedidos na embaixada de Porto Príncipe, capital do Haiti. Os dados do governo federal falam em 5.000 haitianos que entraram no Brasil pela fronteira amazônica desde o terremoto que atingiu o país em 2010, sendo que muitos deles ainda estão em situação irregular. (RAMOS, 2015)

Esclarece Zeferino, que com a entrada maciça de haitianos, cidades como Brasília e Epitaciolândia, localizadas no Acre, sofreram um colapso na prestação de serviços públicos, não estando preparadas para um aumento repentino em sua população. Diante da situação, o CNIg editou a Resolução Normativa 97 de 12 de janeiro de 2012, nos seguintes termos:

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

Parágrafo Único. 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. (CNIg, 2012)

Atuando com espectro eminentemente humanitário, o Brasil, como um Estado democrático, signatário dos princípios protetivos aos direitos fundamentais e coletivos vem prestando, consoante suas possibilidades, a devida assistência humanitária aos haitianos que ilegalmente adentraram em nossas regiões fronteiriças, como ainda ocorrem nas cidades de Brasília, Assis Brasil e Epitaciolândia, ambas no estado do Acre, além de Manaus e Tabatinga, no Amazonas.

Diante do aumento da procura por referidos vistos humanitários, o Conselho Nacional de Imigração editou em 26 de abril de 2013 a Resolução Normativa nº 102191, a qual revogou o parágrafo único do artigo 2º da Resolução Normativa 97/2012 que dispunha sobre a limitação ao teto de 1,2 mil vistos anuais, estabelecendo por conseguinte, a concessão ilimitada destes vistos através do Ministério das Relações Exteriores. (CNIg, 2012).

Em virtude destes acontecimentos, Paula Idoeta (2012), versando acerca do debate gerado pelo controle migratório de haitianos no Brasil, expõe as palavras do secretário executivo e ex-Ministro da Justiça Luiz Paulo Barreto: "Nossa preocupação não é tanto com o número de imigrantes, mas com a forma como vêm, por intermediários ilegais pela floresta. Soubemos de casos de estupro, de roubos, de violência contra os haitianos. O Brasil não tem essa tradição."

Sobre a proteção dispensada aos estrangeiros pelo Brasil, relata Francisco Rezek:

Qualquer estrangeiro encontrável em seu território - mesmo que na mais fugaz das situações, na zona de trânsito de um aeroporto - deve o Estado proporcionar a garantia de certos direitos elementares da pessoa humana: a vida, a integridade física, a prerrogativa eventual de peticionar administrativamente ou requerer em juízo, o tratamento isonômico em relação a pessoas de idêntico estatuto. (REZEK, 2007, p. 194)

Neste sentido, isonomicamente o Constitucionalismo Social brasileiro encampado pelo artigo 3º, inciso IV da Magna Carta, assegurou aos estrangeiros todo rol de direitos sociais devidos aos nacionais, petrificando junto ao corpo constitucional o Princípio da Prevalência dos Direitos Humanos, promovendo o bem de todos, sem quaisquer formas de preconceitos de origem, raça, sexo e cor.

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 4º, inciso II assim determina:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

II – prevalência dos direitos humanos. (BRASIL, 2015, p. 5)

Juridicamente faz-se analisar a possibilidade do pioneirismo quanto à defesa dos direitos humanos destes contingentes deslocados por motivos ambientais e naturais, especificamente de haitianos, haja vista que poder-se-ia enquadrar tais pessoas na definição ampla de refugiados subscrita pela cláusula terceira da Declaração de Cartagena 196, cuja amplitude temática prescreve como sendo refugiados, as pessoas que tenham fugido dos seus países em razão de ameaças à sua vida, segurança ou liberdade mediante violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e notadamente outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (ZEFERINO, 2014).

Deste modo, uma interpretação ampla lastreada pela adoção dos já concedidos vistos humanitários, objetivamente pelo fato público e notório de terem abandonado seu país em virtude de acontecimentos naturais, em específico, o terremoto de grandes magnitudes ocorrido em 2010, perturbando gravemente a ordem pública com a conseqüente violação e banalização dos direitos humanos naquele Estado, possibilitariam a supressão das lacunas do ordenamento internacional consubstanciado no Estatuto dos Refugiados, mediante um sistema jurídico nacional, ora hermenêutico, ora através de novos instrumentos como o visto pela Lei 9474/1997 : o reassentamento. (ZEFERINO, 2014).

Faz-se oportuno elencar que as lacunas ou omissão na esfera jurídica traz conseqüências práticas na esfera social, como descreve Eunice Ramos em uma reportagem do Jornal O GLOBO “Imigrantes haitianos no Brasil sofrem com idioma e falta de qualificação em Mato Grosso, quatro mil haitianos lutam por melhor condição de vida, esbarram nas dificuldades como idioma e falta de qualificação profissional.” (RAMOS, 2015).

Uma vez, que o mercado de trabalho exige qualificação profissional, os haitianos sobrevivem do trabalho informal, muitas vezes essas atividades laborais tornam-se trabalho escravo.

Nesse sentido é evidente a importância do reconhecimento internacional dos refugiados ambientais, de forma clara e específica, de forma que os direitos e garantias relativas às vítimas do clima sejam respeitados.

6. CONCLUSÃO

É certo que a complexidade dos desafios globais da contemporaneidade tem surpreendido a comunidade internacional, desafiando a capacidade dos Estados e das instituições em atender às crescentes demandas surgidas com a nova dinâmica social.

As lacunas e limitações do Direito Internacional em face de inusitados desafios promovem um saudável repensar do funcionamento do sistema como um todo, abrindo-se, então, um espaço apropriado para transformações.

O tema da proteção jurídica dos “refugiados ambientais” insere-se nesse contexto, permeado de incertezas científicas e indefinições jurídicas, e reforçando a necessidade de uma abordagem integrada pelo Direito, que leve em conta não apenas o problema dos deslocamentos forçados em si, mas a solução coerente com as múltiplas especificidades do fenômeno analisado.

Mesmo com toda divergência e controvérsia entre cientistas, acadêmicos e atores políticos acerca da conexão entre mudanças ambientais e mobilidade humana, não é possível ignorar a realidade que se apresenta aos nossos olhos.

Uma resposta internacional adequada exige, de um lado, o reconhecimento do *status* jurídico próprio para a nova categoria; de outro, a construção de estratégias de prevenção e combate das múltiplas causas que forcem os deslocamentos.

A presença fática de “refugiados ambientais” em todo o mundo é irrefutável e tem gerado situações inaceitáveis de flagrante violação de direitos humanos – especialmente o direito de todos os homens, indistintamente, a uma ordem social e internacional que permita a plena realização desses direitos –, reflexo direto da indefinição jurídica em que se encontram.

As lacunas constatadas no quadro normativo e de políticas internacionais voltadas ao problema emergente dos “refugiados ambientais” exigem resposta. No entanto, tal resposta não se restringe à assistência humanitária.

Por essa razão, enfatizou-se no presente trabalho, a necessidade de abordagem e solução integradas para o problema dos “refugiados ambientais”, estabelecendo as devidas conexões entre a proteção dos direitos humanos e proteção dos “refugiados ambientais”.

Para que haja um instrumento internacional que contemple esse desafio emergente independentemente do conceito de refugiados advindo da Convenção e do Estatuto do Refúgio já existente, porém conectado a eles, incorporando princípios, normas e mecanismos que possam ser adaptados a fim de atender à complexidade das novas demandas.

Dessa forma, a adoção de uma convenção internacional específica, cuidadosamente elaborada para lidar com a categoria emergente dos “refugiados ambientais”, apresenta-se como o melhor caminho para garantir uma proteção ampla dos direitos humanos em jogo, a ajuda humanitária e a restauração do ambiente a todos aqueles obrigados a deixar seus locais de origem e seus modos de vida em razão da deterioração do meio ambiente, assim como estratégias de prevenção e adaptação para lidar com os efeitos adversos da deterioração ambiental causada por fatores naturais e humanos.

Nesse sentido, procurou-se analisar sob o aspecto conceitual e normativo as diversas abordagens existentes voltadas a uma adequada compreensão do processo que caminha no sentido do reconhecimento formal da categoria dos “refugiados ambientais”, ressaltando-se as estratégias possíveis para atingir tal escopo.

A partir do debate terminológico e conceitual, a solução que se mostrou mais adequada foi a de “unificar para melhor proteger”.

Somente uma definição jurídica ampla da expressão “refugiados ambientais”, que abranja o desenraizamento forçado interno e externo, poderá garantir padrões mínimos e unificados de proteção em nível global às pessoas e grupos gravemente afetados por eventos ambientais cuja sobrevivência e segurança demandam igualmente a proteção internacional, independentemente de estarem dentro ou fora

dos limites de seu Estado de origem ou residência habitual.

A responsabilidade pela proteção e assistência deve ser então compartilhada entre os Estados afetados e toda a comunidade internacional, a partir da adoção de um compromisso global alicerçado em normas de coexistência, cooperação e solidariedade.

Importante reforçar, portanto, o papel do Estado na institucionalização das ações sem as quais não será possível o reconhecimento formal dessa nova realidade. No entanto, é preciso reconhecer que a assinatura de acordos e tratados não serão suficientes para resolver o problema se suas causas permanecerem inalteradas.

A cooperação internacional e a participação dos chamados “novos atores” também se fazem imprescindíveis nesse processo, especialmente em relação aos Estados mais sensíveis e vulneráveis às mudanças ambientais globais, geralmente aqueles com menos capacidade de resposta a tais mudanças, seja sob o aspecto preventivo, seja no tocante à adaptação aos eventos ambientais.

A adoção de sistema específico de proteção analisada não visa apenas ao reconhecimento formal de uma nova categoria de refugiados e sim a um compromisso global de proteção das pessoas nessa condição, favorecendo assim a internalização futura de tais compromissos na legislação interna nos Estados e estimulando a ação coordenada dos atores envolvidos nos temas dos refugiados, das migrações, do meio ambiente e dos direitos humanos, inclusive sob o aspecto preventivo.

Na condição de país com reconhecida cultura de acolhimento de refugiados e migrantes de distintas origens e nacionalidades, o Brasil deve estar atento e participar ativamente desse debate, inclusive pelo fato de que os acontecimentos recentes demonstraram a falsa crença de que o Brasil está livre de grandes catástrofes, revelando o real estado de insegurança e despreparo do poder público e da sociedade diante da magnitude dos impactos de eventos ambientais ocorridos recentemente no país.

Não se pretendeu aqui exaurir assunto tão amplo e com tantas peculiaridades, mas sim permitir visualizar a grande complexidade que o tema envolve, alertando sobre a urgência em superar as dificuldades jurídicas e institucionais lançadas a partir do debate internacional sobre os “refugiados ambientais” e também para o perigo de negligenciar a questão.

Não se pode confundir a situação dos refugiados ambientais com a dos imigrantes ilegais. É indubitável que uma solução para o problema está longe de ser perfeita e acabada, mas deve-se tê-lo em evidência para que se busque o caminho que seja o melhor possível dentro do conhecimento e condições existentes.

REFERÊNCIAS

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Centro de Proteção Internacional de Direitos Humanos; Instituto Migrações e Direitos Humanos. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. [S.l.] ACNUR Brasil, 2004.
- ANDRADE, José Henrique Fischel de. On the Development of the Concept of “Persecution” in International Refugee Law. In: Anuário Brasileiro de Direito. coordenador: Leonardo Nemer caldeira Brant. v.1, n.1, 2006. Belo Horizonte: cEDIN, 2006.
- BRASIL. *VadeMecum*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CASELLA, Paulo Borba; HILDEBRANDO Accioly. *Manual de direito internacional público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A-7C816A-350AC8820135683>>. Acesso: 15 set. 2015.
- DIVINO NETA, Maria Conceição do Amor; MINCHONI, Tatiana. *Uma Discussão Crítico-Reflexiva Sobre Direitos Humanos*. 2013. Disponível em: <<https://psicologado.com/atuuacao/politicas-publicas/uma-discussao-critico-reflexiva-sobre-direitos-humanos>>. Acesso: 01 out. 2015.
- GODOY, Gabriel Gualano de. *El caso de los haitianos en Brasil y la vía de la protección humanitária complementaria*. p. 309 a 330. In: LETTIERI, Martín (Org.). *Protección Internacional de Refugiados em el Sur de Sudamerica*. 1.ed. Argentina: Universidad Nacional de Lanús, 2012.
- IDOETA, Paula Adamo. *Controle migratório de haitianos no Brasil gera debate*. São Paulo, Brasil, jan. 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/01/120111_haitianos_imig_pai.shtml>. Acesso: 20 jun. 2015.
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- LEITE, Carla Vladiane Alves; CALEIRO, Manuel Munhoz. *Refugiados Ambientais e os Direitos Humanos: Os Haitianos e Suas Precárias Relações Trabalhista Sociais No Brasil*. Disponível em: <www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a3c5e98cbfa4ee65>. Acesso: 17 set. 2015.
- LETTIERI, Martín (Org.). *Protección Internacional de Refugiados em el Sur de Sudamerica*. Argentina: Universidad Nacional de Lanús, 2012.
- MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio; BRANCO, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Entenda as diferenças entre refúgio e asilo*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acesso: 28 set. 2015.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: análise crítica do conceito "refugiado ambiental". 2009. 172 fl. .. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte/MG.

PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PLANALTO. *CONVENÇÃO DE GENEBRA*. Série Tratados da ONU, N° 2545, Vol. 189, p. 137. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso: 26 set. 2015.

RAMOS, Eunice. *Imigrantes haitianos no Brasil sofrem com idioma e falta de qualificação*. O globo.com. G1. Cuiabá/ Mato Grosso. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/03/imigrantes-haitianos-no-brasil-sofrem-com-idioma-e-falta-de-qualificacao.html>>. Acesso: 20 set. 2015.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, Jose Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, João Carlos. *Um ensaio sobre a problemática dos deslocados ambientais: a perspectiva legal, social e econômica*. Disponível em: <<https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8&UM+ENSAIO+SOBRE+A+PROBLEMA%3A+DOS+DESLOCADOS+AMBIENTAIS%3A+a+perspectiva+legal%2C+social+e+econ%C3%B4mica>>. Acesso: 03 nov. 2015.

ZEFERNINO, Marco Aurélio Pieri. *Os haitianos à luz do direito internacional dos direitos humanos e da soberania estatal: deslocados ou refugiados ambientais?* 2014. 127 fl. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Ribeirão Preto/SP

Recebido em: 04/12/2015

Aprovado em: 27/01/2016