

“REFUGIADOS AMBIENTAIS”: E O VAZIO JURÍDICO EXISTENTE

Carina Fabiana Mottin¹
Lísias Camargo Andrade Zanoni²

RESUMO: O presente trabalho acadêmico tem como objetivo a análise da lacuna jurídica tanto em âmbito internacional como no âmbito nacional para amparo dos “refugiados ambientais”, bem como a utilização dos Direitos Humanos e o Direito Humanitário como fonte para embasamento de proteção desses deslocados. “Refugiados Ambientais” ou “Refugiados Climáticos” são deslocados internos ou internacionalmente, que se veem obrigados a deixar seu país, devido a desastres ambientais ou mudanças climáticas, causada por força natural. Embora não exista reconhecimento e proteção específica para esses deslocados no Direito Internacional, alguns países já possuem instrumentos jurídicos regionais para a proteção destes, como por exemplo, a África. No curso da pesquisa, foram abordados temas correlatos de fundamental importância, tais como: a evolução histórica do refúgio, o conceito do instituto, características e elementos necessários para concessão do *status* de refugiado. O estudo do tema foi desenvolvido através da análise de relatórios de organismos internacionais, estudos teóricos recentes sobre os “refugiados ambientais”, bem como análise da medida adotada pelo Brasil, na acolhida dos haitianos. Objetivase com o presente estudo a compreensão do sentido e alcance jurídico da expressão “refugiado ambiental” e a tutela jurídica internacional sobre o tema.

Palavras-chave: Direito Internacional. Refugiados. “Refugiado Ambiental”. Direitos Humanos. Direito Humanitário. Fluxos Migratórios. Desastres Ambientais.

ABSTRACT: The objective of this academic work is to analyze the legal gap both internationally and nationally to support "environmental refugees", as well as the use of Human Rights and Humanitarian Law as a source for the protection of these displaced persons. "Environmental Refugees" or "Climate Refugees" are internally or internationally displaced, who are forced to leave their country due to natural disasters or climate change caused by natural force. While there is no specific recognition and

¹Acadêmica do 10º Período do Curso de Direito do Centro Universitário Campos de Andrade, Trabalho de Conclusão de Curso.

²Advogado, pós-graduação em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina, professor de Legislação Social e Trabalhista do Centro Universitário Campos de Andrade.

protection for IDPs in international law, some countries already have regional legal instruments to protect them, such as Africa. In the course of the research, related topics of fundamental importance were addressed, such as the historical evolution of the refuge, the concept of the institute, characteristics and elements necessary to grant refugee status. The study of the theme was developed through the analysis of reports from international organizations, recent theoretical studies on "environmental refugees", as well as an analysis of the measure adopted by Brazil in welcoming Haitians. The objective of this study is to understand the meaning and legal scope of the term "environmental refugee" and the international legal protection on the subject.

KEY-WORDS: International right. Refugees. "Environmental Refugee". Human rights. Humanitarian Law. Migratory Flows. Environmental Disasters.

INTRODUÇÃO

As migrações humanas encontram-se presentes em todo o curso da história humana, sendo possível encontrar indícios antes mesmo da época de Cristo. De modo geral, o deslocamento pode ser incitado pela procura de melhores condições de vida ou devido a perseguições e ameaças.

O instituto do refúgio passou a ter caráter jurídico somente em 1951, após a ratificação da Convenção Internacional que trata sobre o tema. Não obstante a proteção proporcionada pela legislação internacional, algumas espécies de refugiados do mundo atual ainda não são reconhecidas nos diplomas legais em vigor, tais como, os "refugiados ambientais" ou "refugiados climáticos".

Embora não exista um conceito legal para essa nova espécie de refugiado, sua construção vem se solidificando nas bancas acadêmicas, alcançando reconhecimento pelo Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente.

A abordagem do presente estudo justifica-se pelo surgimento de uma nova categoria de vítimas de desastres ambientais e mudanças climáticas que, na condição de seres humanos, são dignos de proteção jurídica decorrente do *status* de refugiado, qual seja, o "refugiado ambiental".

No curso do estudo, serão analisadas as normas de proteção aos refugiados e deslocados previstas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e, de que forma podem ser utilizadas como fonte de criação para regras específicas aos “refugiados ambientais”, uma vez que mesmo sem reconhecimento pelas vias convencionais, necessitam de tutela jurídica.

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, ou seja, pretende demonstrar por meio da conceituação e da apresentação de dados concretos, as consequências da ausência de reconhecimento e normatização dos “refugiados ambientais”, bem como a possibilidade de criação de normas específicas a partir dos instrumentos normativos já existentes.

Desta maneira, para que o estudo possua ordem cronológica e formal, o desenvolvimento do tema será apresentado em três capítulos, iniciando pelo histórico do instituto conhecido como refúgio e os períodos da história marcados pela migração de pessoas.

Para melhor entendimento do conceito de refugiado, será apresentada a evolução do instituto pelas perspectivas individualista e coletiva e, sob as abordagens jurídica, social e individualista, com intuito de contextualizar o conceito de refugiado a partir dos principais instrumentos normativos internacionais.

Ademais, serão pontuadas as diferenças existentes entre as figuras do apátrida, migrante, refugiado e asilado, que embora possam ter algum ponto de similaridade, são institutos que não se confundem.

O segundo capítulo cuida da problemática do tema, com o objetivo de esclarecer o conceito de “refugiado ambiental”, com abordagem das consequências advindas da falta de normativa jurídica.

Portanto, com o objetivo de demonstrar a urgência de proteção para esses deslocados, serão apresentados dados concretos sobre os fluxos migratórios causados por desastres ambientais e mudanças climáticas, informações obtidas através dos relatórios editados pelo *International Displacement Monitoring Centre* (IMDC).

Ainda na segunda etapa, segue-se à análise da legislação interna criada para proteção dos refugiados no Brasil, bem como a implantação de órgão especial responsável pela concessão do refúgio. A fim de exemplificar a categoria dos “refugiados ambientais”, será abordado, brevemente, o caso da migração haitiana para o Brasil após o terremoto de 2010 em Porto Príncipe e a resposta judicial frente a omissão legislativa.

Desse modo, o terceiro capítulo abordará a alternativa encontrada pelo governo brasileiro para possibilitar a permanência dos haitianos em território nacional após o terremoto de 2010, demonstrando a possibilidade de criação de norma específica a partir da apreciação de outros instrumentos jurídicos internacionais.

Tendo em vista que as consequências dos desastres ambientais afetam, direta e indiretamente a vida do indivíduo, se faz necessária uma abordagem, ainda que de forma sucinta, dos sistemas integradores de proteção dos direitos humanos, tanto em âmbito universal quanto em âmbito regional.

Por fim, será analisada a vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, qual seja, o Direito Humanitário, com enfoque na sua atuação como prestador de assistência humanitária.

O tema será desenvolvido com vistas às demandas atuais que, por sua vez, torna o presente estudo de suma importância, haja vista que os deslocamentos relacionados ao clima tendem a aumentar significativamente com o passar dos anos, sendo imperativo que os órgãos de proteção apresentem soluções às necessidades existentes, no intuito de criar medidas eficazes e permanentes para amparo jurídico dos “refugiados ambientais”.

1 INSTITUTO DO REFÚGIO

O presente estudo inicia-se com uma breve abordagem a respeito da origem e momento histórico em que surge a categoria fática e jurídica de refugiado.

Esta necessária digressão tem por objetivo contextualizar a origem e evolução do conceito jurídico de refugiado, a partir dos principais instrumentos normativos do Direito Internacional, especialmente daqueles forjados sob a importante chancela das Nações Unidas, bem como tangenciar a tutela jurídico-internacional daquele que se reveste desta condição jurídica, distinta das figuras do migrante e do apátrida.

1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Muito antes de possuir caráter jurídico, o instituto do refúgio deixou indícios de sua gênese nas passagens bíblicas.

Os refugiados surgiram antes mesmo de Cristo, como nos relata a bíblia sagrada. Com uma visão diferenciada de muitos doutrinadores, Barros fundamenta sua tese sobre o refúgio nas escrituras bíblicas, apresentando exemplos que o refúgio já existia muito antes das primeiras grandes guerras:

Vivemos numa época em que milhões de pessoas perambulam pelo mundo em busca de uma vida melhor. E a Bíblia, desde muito, reconhece esta realidade. Repetidamente, o povo de Israel é convidado a tratar os estrangeiros com amor, compaixão e justiça (Êxodo 22:21) e a não tirar vantagem deles (Deuteronômio 24:14). Pelo contrário, deve-se cuidar dos estrangeiros (Levítico 19:9-10) como naturais da terra (19:34). Sobre os refugiados, anotem-se as passagens constantes de II Mocabeus 10:15 e Isaías 16:3-4. No Novo Testamento, porém, o mandamento maior deixado por Jesus Cristo: “Amar o próximo como a si mesmo” (Mateus 22:39).³

³BARROS, Miguel Daladier. **O drama dos refugiados ambientais no mundo globalizado**. 2010, p.12.

A bíblia sagrada relata as inúmeras histórias de pessoas que deixaram sua terra de origem devido à perseguição religiosa e por medo de perderem suas vidas ou se tornarem escravos, procuravam refúgio em terras estranhas.

1.1.1. Roma

Em meados do século IV a. c., Roma dá início à sua expansão territorial, sendo a Península Ibérica uma de suas primeiras conquistas. Em menos de 100 anos, já havia conquistando todo o mediterrâneo.

A expansão do Império Romano deu-se através de grandes conquistas militares. Todavia, tal expansão aumentou o fluxo migratório, pois a medida que o território se expandia, a mão de obra escrava, principalmente no campo, crescia exponencialmente.

Desta forma, iniciou-se um êxodo rural de camponeses, que deixavam suas terras e aumentavam a população das cidades romanas. O período de escravidão foi o que mais gerou desempregos no campo, sendo a principal responsável pelo aumento do fluxo migratório.

Com o fim das conquistas Romanas, o número de escravos sofreu uma queda significativa e sem mão de obra barata no campo (causada pelo êxodo dos trabalhadores) a produção de alimentos não era suficiente para o abastecimento da população. Ademais, a queda de produção diminuiu a arrecadação de impostos, impossibilitando a manutenção do exército, o que prejudicou diretamente a defesa dos territórios.

Devido à fragilidade militar do Império Romano à época, as fronteiras foram enfraquecidas, culminando na invasão de Roma pelos povos bárbaros⁴ germânicos no século V.

Além da invasão dos germânicos, Roma foi tomada por outros povos. Entretanto, foi a invasão dos Hunos⁵ que ensejou um novo fluxo de migrantes, vez que estes eram

⁴Todos que não falavam o idioma ou que não eram nacionais de Roma eram considerados bárbaros.

⁵Nômades da região da Mongólia na Ásia, considerados os bárbaros mais violentos da história romana.

conhecidos pelo terror que espalharam, pois eram violentos e cruéis com quem não estivessem lutando ao seu lado.

O temor causado pelos Hunos iniciou um novo ciclo de migração em massa de pessoas, que teve a Europa como principal local para busca de refúgio.

Todavia, a Europa se torna cenário de novo fluxo migratório não devido a guerras e conquista de território, mas sim pela transição de poder e criação de um novo Estado.

1.1.2. Europa Ocidental

Em 1492, a influência da religião causou relevantes mudanças na formação dos Estados, principalmente pelo crescimento da religião católica. Esse cenário obrigou grande parte dos judeus a saírem da Espanha, tendo em vista a sua resistência em se converter ao catolicismo, êxodo que foi desencadeado após o Decreto de Expulsão dos Judeus ser promulgado pelos reis católicos em 31 de março de 1492.

Logo após esse período, já no século XVI, o catolicismo torna-se a religião predominante dos Estados Europeus, sendo os huguenotes⁶ privados de exercer sua crença na França:

A expulsão dos Huguenotes da França é outro exemplo de refugiados como resultado da centralização e da formação de Estados culturalmente homogêneos. No final do século XVI, após 40 anos de guerra civil, a França se estabilizou politicamente. O catolicismo voltou a ser religião do Estado, mas aos Huguenotes foi dada ampla liberdade para exercer sua religião. Gradualmente, contudo, os Huguenotes foram sendo tolidos dos seus direitos, e em 1645 eles os perderam completamente. Nos anos seguintes, cerca de 200.000 Huguenotes fugiram da França.⁷

⁶Seguidores da religião protestante na França.

⁷ANDRADE, José Henrique Fischel. **A política de proteção a refugiados da organização das nações unidas – gênese no período pós – guerra (1946 – 1952)**. 2006, p. 38.

O surgimento do Estado-Nação⁸ na Europa Ocidental ao final do século XVI, conhecido como o momento de transição do feudalismo⁹ para a monarquia, intensificou o fluxo migratório de pessoas para outras regiões.

Séculos depois, durante a Primeira Guerra Mundial em 1914, os refugiados políticos naturalmente aumentavam cada vez mais e as consequências da guerra causaram enorme impacto na Europa, segundo Arendt:

Foi uma explosão que dilacerou irremediavelmente a comunidade dos países europeus, como nenhuma outra guerra foi capaz, fazendo com que a inflação, desemprego e guerras civis sobreviessem e se alastrassem durante os seguintes anos de 'paz agitada', que culminaram na migração de densos contingentes humanos que não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra.¹⁰

O período da Primeira Guerra Mundial não foi marcado apenas pelos que buscavam refúgio devido às perseguições políticas, mas também por aqueles que fugiam por não possuírem nem o mínimo existencial, que nas palavras de Lorenzano, trata-se dos meios capazes “de atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”.¹¹

Desta forma, a causa do deslocamento não pode ser vista apenas como a perseguição em si ou temor desta, mas reside também nas consequências que venham a interferir diretamente na vida e subsistência do indivíduo.

⁸Forma de organização da sociedade por um governo instituído que impõe sua política.

⁹Forma de organização política, social e cultural baseada na servidão, onde os donos das terras eram considerados Senhores Feudais e o trabalhador era o seu servo.

¹⁰ARENDR, Hannah. **Origens do totalitarismo: Antisemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. 1989, p. 300.

¹¹LORENZANO, Vincenzo Demetrio. Justiça Social, Mínimo Social e Salário Mínimo: Uma Abordagem Transdisciplinar. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 42, n. 165, jan-mar. 2005, p. 47.

Após os fluxos migratórios ocasionados pelas perseguições políticas na primeira guerra a intolerância religiosa passa a ter maiores proporções causando um novo deslocamento de pessoas.

1.1.3. Holocausto (1933 – 1945)

Um marco de extrema importância para história do refúgio foi o período do holocausto, que ocorreu entre 1933 a 1945 e foi marcado pelo início da ascensão nazista na tomada do poder estatal alemão, movimento que culminou na Segunda Guerra Mundial.

Com a derrocada dos países do eixo¹² frente aos aliados¹³, milhares de judeus procuraram refúgio em outros territórios, com o objetivo único de salvar suas vidas:

(...) Entre março de 1938 e setembro de 1939 um total de 120.000 imigrantes judeus tentou emigrar para os Estados Unidos, mas apenas 80.000 conseguiram fazê-lo pois o número de imigrantes aceitos era muito menor do que o número de pessoas em busca de refúgio. No final de 1938, 125.000 candidatos faziam fila nas portas dos consulados norte-americanos na Europa, na esperança de obter um dos 27.000 vistos permitidos dentro da cota de imigração existente. Em junho de 1939, o número de candidatos já era de mais de 300.000 mas a maioria deles não obteve êxito.¹⁴

Nesse período, os países não estavam preparados para receber os refugiados, como por exemplo, os Estados Unidos da América (EUA), que recusaram o ingresso de cerca de 900 refugiados judeus.

Os judeus conseguiriam encontrar refúgio com facilidade apenas ao final da guerra, na própria Alemanha, que nesse período já não estava mais sob o poderio dos nazistas. Além desse destino, os judeus também aportaram na Itália, Áustria e mesmo

¹²Alemanha, Itália e Japão considerados os três principais países. A Bulgária, Hungria e a Romênia formavam o segundo escalão entre os Países do Eixo. Tailândia e Finlândia integravam uma coligação ativa com o Eixo. Eslováquia, Croácia, Albânia e Manchúria tinham papéis submissos.

¹³Estados Unidos, União Soviética e Reino Unido sendo os principais países do lado dos Aliados, além de mais 49 países, tais como: Polônia, China, Brasil e Cuba.

¹⁴United States Holocaust Memorial Museum. **Enciclopédia do Holocausto – Os Refugiados.**

os EUA, que possuía uma restrição quanto a acolhida desses migrantes, permitiu a entrada de cerca de 16.000 pessoas em seu território.

1.1.4 Evolução conceitual

Muito se discute acerca da trajetória conceitual do instituto conhecido como refúgio, no qual, segundo Andrade, pode conter a divisão da fase de conceituação em duas, sendo a primeira o período compreendido entre 1921 a 1939, momento em o conceito de refugiado era visto na sua coletividade, ou seja, um indivíduo pertencente a um grupo específico perseguido em seu país de origem.¹⁵

Em relação a segunda fase, Andrade caracteriza através da perspectiva individualista, compreendida entre os anos de 1938 e 1951, que segundo Carneiro, não importava a qual grupo se pertencia, mas sim, a mera necessidade de proteção que o indivíduo necessitava.¹⁶

Já segundo Hathaway *apud* Araujo e Barichello, o conceito de refúgio pode ser separado em três abordagens: jurídica, social e individualista.¹⁷

A abordagem jurídica está compreendida entre os anos de 1920 a 1935, momento em que o refugiado era reconhecido por sua coletividade, ou seja, era perseguido pelo fato de participar de um determinado grupo.

No período compreendido entre os anos de 1935 a 1939, o conceito de refúgio encontra abrigo na abordagem social, vez que culminou com o momento em que os organismos internacionais intensificaram a proteção de determinados grupos de refugiados, devido à grande perseguição política e social que se vivenciavam à época, causadas principalmente por movimentos totalitaristas.

¹⁵ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921-1952**. 1966.

¹⁶CARNEIRO, Wellington Pereira. **As Mudanças nos Ventos e a Proteção dos Refugiados**. 2005, p.2.

¹⁷ARAUJO, Luiz Ernane Bonesso de; BARICHELLO, Stefania Eugenia. **Aspectos Históricos da Evolução e do Reconhecimento Internacional do Status de Refugiado**. 2014.p. 112.

Por fim, a abordagem individualista teve início em 1938 e foi até o ano de 1950, em que a solicitação de asilo não era analisada de forma coletiva, mas sim, cada caso em apartado, em razão das perseguições já mencionadas.

Foi logo após a segunda guerra mundial e o período do holocausto que o Direito Internacional reconheceu o *status* de refugiado, através da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu respectivo Protocolo de 1967, momento em que uma nova visão sobre direitos humanos foi concebida.

1.2 DEFINIÇÃO DE REFUGIADO A PARTIR DA CONVENÇÃO DE 1951 E SEU PROTOCOLO DE 1967

Como visto, o *status* de refugiado, ainda que testemunhado em vários momentos históricos, foi normatizado apenas em 1951, através da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados¹⁸, criado em 28 de julho de 1951, que entrou em vigor em 22 de abril de 1954, com assinatura de 22 países¹⁹, a saber: Áustria, Bélgica, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Santa Sé, Israel, Liechtenstein, Luxemburgo, Holanda, Turquia, Noruega, Suíça, Suécia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.²⁰

Segundo Silveira, o conceito de refugiado não depende apenas da situação em que o indivíduo se encontra, mas também uma limitação temporal e geográfica, pois somente poderiam ser considerados refugiados aqueles que saíram da Europa antes de 1º de janeiro de 1951²¹:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado" A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de

¹⁸Adotada pela Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, realizada em Genebra de 2 a 25 de julho de 1951.

¹⁹Dados até 2012.

²⁰ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Base de dados Jurídica**.

²¹SILVEIRA, Patricia Azevedo da. **Refugiados Ambientais e sua Proteção Jurídica no Direito Internacional**. 2012, p.253.

1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) **Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951** e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontram-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele".²²(Grifo nosso).

A citada convenção traz em suas disposições o direito de escolha dos Estados signatários, cabendo a eles, no momento da assinatura de adesão ou ratificação, optar pela abrangência da norma, podendo esta ser interpretada como a limitação temporal dos acontecimentos, no qual: antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou após 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures.

Com o passar dos anos, devido a novos casos emergenciais e ao grande número de deslocados, vê-se a necessidade de ampliação legislativa, razão pela qual foi criado o Protocolo do Estatuto do Refúgio em 1967, convocado pela Resolução nº. 1.186, de 18 de novembro de 1966 emitida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e pela Resolução nº. 2.198 da Assembléia Geral das Nações Unidas de 16 de dezembro de 1966, tornando o conceito de refugiado exemplificativo, com abandono da limitação temporal:

Os Estados Partes no presente Protocolo,
Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção,

²²ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.**

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto.²³

Em 04 de outubro de 1967, o referido Protocolo entra em vigor, por meio do qual considera-se refugiado todo indivíduo que sofre perseguição devido a sua raça, religião, grupo social, nacionalidade ou opinião política, sendo obrigado a deixar seu país de origem devido a ameaças.

Após a aprovação do Protocolo, surgem outros instrumentos normativos com intuito de reiterar as normas dispostas nos diplomas anteriores, como por exemplo, a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), pela qual foram regulamentados os aspectos específicos dos refugiados na África em 1969, e a Declaração de Cartagena de 1984²⁴, que dispõe em seu capítulo III, terceira parte:

Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.²⁵

A Convenção da OUA prevê em seu item. I. 2 uma definição específica no âmbito do continente Africano, considerando refugiado:

Qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem

²³Preâmbulo do Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.

²⁴A Declaração de Cartagena é resultado do Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá realizado em 1981.

²⁵ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena.**

nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou nacionalidade.²⁶

É importante destacar que a Convenção da OUA considerou como refugiado não apenas aqueles que cruzam a fronteira, mas também os chamados deslocados internos, que são considerados análogos a refugiados, mas que não se deslocam internacionalmente, migrando dentro do seu próprio país.

Assim, a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 são os principais instrumentos normativos internacionais que asseguram a proteção e o direito à busca de refúgio em outros países, possuindo reconhecimento internacional, que conta com a ratificação e aplicação de vários Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), seguida da incorporação em suas legislações internas.

1.3 DIFERENCIAÇÕES ENTRE APÁTRIDAS, MIGRANTES, REFUGIADOS E ASILADOS.

Apatria e refúgio são institutos que não se confundem. Os apátridas são todos aqueles que perdem o vínculo jurídico-político com seu país, conforme conceito extraído da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, adotada em 28 de setembro de 1954 na Conferência de Plenipotenciários (convocada pelo Conselho Econômico e Social), através da Resolução nº. 526 A (XVII), de 26 de abril de 1954.

Ou seja, toda pessoa que não seja considerada nacional por nenhum Estado reconhecido pelas Nações Unidas, situação esta que resulta em enormes consequências práticas:

²⁶REPUBLICA DA ANGOLA MINISTERIO DO EXTERIOR DIREITO AO ASILO E AO ESTATUTO DO REFUGIADO. **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que Regulamenta os Aspectos Específicos dos Refugiados na África.**

A ausência de uma pátria é uma condição degradante e enfraquecedora que influencia quase todos os aspectos da vida de uma pessoa. Aqueles que não são reconhecidos como cidadãos de um país não podem, com frequência, matricular-se na escola, trabalhar legalmente, possuir imóveis, casar-se ou viajar. Podem ter dificuldade em ser hospitalizados e não conseguir abrir uma conta bancária ou receber uma pensão. Se são vítimas de roubo ou de estupro, podem ver-se impossibilitados de apresentar queixa, porque, aos olhos da lei, não existem. Muitas vezes, não têm sequer um nome reconhecido oficialmente. Os apátridas encontram-se em todos os cantos do mundo, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento.²⁷

Os apátridas são divididos em dois grupos: os apátridas de *jure*, que são aqueles que adquirem a cidadania devido a uma decisão individual, de acordo com a legislação do Estado, e os apátridas de fato, que não conseguem estabelecer sua nacionalidade.

Os apátridas de fato não foram conceituados na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, pois partia da premissa de que os indivíduos que não possuíam nacionalidade eram considerados refugiados, de modo que os apátridas de fato seriam tutelados pela Convenção de Genebra de 1951.

Ao longo do tempo, percebeu-se o equívoco em se qualificar os apátridas de fato como refugiados, pois esses não possuem os critérios principais para serem assim denominados, em razão de não se deslocarem devido à perseguição ou fundado temor de perseguição, requisito este essencial para ser considerado refugiado.

Já o migrante é todo indivíduo que se desloca de forma voluntária de seu país de origem em busca de melhores condições de vida. Todavia, esse deslocamento não precisa ser necessariamente para outro país, podendo ser dentro do país de residência habitual.

Os migrantes diferem dos refugiados porque não preenchem os requisitos elencados na Convenção de Genebra de 1951 ou no Protocolo de 1967 e podem ser deportados para o seu país de origem, caso sua estadia seja considerada ilegal.

Por outro lado, os refugiados são protegidos pelo princípio *non-refoulement*, também conhecido como princípio da não devolução, que garante o direito de não ser

²⁷NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. **Os excluídos: O Mundo Desconhecido dos Apátridas.**

devolvido ao país ao qual sofria ameaça ou perseguição, como reza o art. 33 n. 1 da Convenção de Genebra 1951:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.²⁸

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) alerta que não observar tal diferença conceitual “pode enfraquecer o apoio aos refugiados e ao refúgio institucionalizado em um momento em que os refugiados mais precisam de tal proteção”²⁹.

Conforme abordado anteriormente, o refugiado se mostrou presente em vários momentos da história. Contudo, apenas passou a ter caráter jurídico após a Convenção de Genebra de 1951, que conceituava o refugiado como todo o indivíduo que sofre perseguição devido a sua religião, raça, nacionalidade, grupo social ou opinião política:

c) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e **temendo ser perseguida** por motivos de **raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade** e que não pode ou, em virtude deste temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se **encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual** em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.³⁰(grifos nosso).

A Convenção de Genebra elenca fatores de suma importância para a caracterização do refúgio, tais como a comprovação da perseguição, fundado temor e a extraterritorialidade.

²⁸ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).**

²⁹ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **“Refugiados” e “Migrantes” Perguntas Frequentes.**

³⁰Art 1º, alínea C da Convenção de 1951.

De acordo com Mazzuoli, a partir da concessão do *status* de refugiado, este passa a ter direitos e obrigações de um cidadão normal do país que lhe concedeu refúgio.³¹ Após a concessão, fica o solicitante amparado pela Convenção de Genebra de 1951, sendo protegido pelo princípio *non-refoulement* ou da não devolução:

Ao ratificarem ou acederem à Convenção de 1951, os Estados-partes se comprometeram a observar os dispositivos de seu texto legal. e.g. a não retornar solicitantes de refúgio ou refugiados a qualquer país onde sua vida, liberdade ou integridade pudessem estar em risco (princípio do *non-refoulement*).³²

Segundo a Convenção de Genebra, não é competência dos Estados-membros aplicar qualquer tipo de sanção penal ao refugiado, mesmo se este não possuir autorização de permanência no país ou venha a entrar de forma irregular, desde que após a chegada do país ao qual sofria perseguição ou ameaça, se apresente as autoridades e exponha os motivos de sua entrada ou permanência irregulares.

O *status* de refugiado possui natureza declaratória, e pode ser cessado nos seguintes casos: I) se o indivíduo voltou a ter a proteção do seu país; II) se perdida a nacionalidade, a recuperou de forma voluntária; III) se adquiriu nova nacionalidade e tem proteção do país cuja nacionalidade foi adquirida; IV) se conseguiu se estabelecer no país que abandonou voluntariamente; V) se as circunstâncias que ensejaram a concessão do refúgio não existirem mais, o indivíduo não pode recusar a proteção do país ao qual é nacional, salvo se os fatos ocorreram antes de 1º de janeiro de 1951; VI) tratando-se de pessoa sem nacionalidade, se deixar de existir as circunstâncias que deram ensejo para a concessão do refúgio, esta terá condições de voltar ao país ao qual habitava, salvo se os fatos ocorreram antes de 1º de janeiro de 1951.³³

Não serão considerados como refugiados: I) os indivíduos que já possuem proteção pela ONU, que não seja pela ACNUR; II) aqueles que se instalaram no país e

³¹MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 2011, p. 742.

³²ANDRADE, José Henrique Fischel. *Op. Cit.* 2006, p. 52.

³³Convenção de Genebra de 1951, art 1º secção C.

foram consideradas pelas autoridades competentes sujeito de direitos e obrigações advindos da posse de nacionalidade; III) os suspeitos de cometer crime contra a paz, guerra e humanidade ou algum crime no país de refúgio antes de ser nele considerado refugiado ou se tornar culpado de atos contrários aos princípios da ONU.

Durante algum tempo, o refugiado foi visto como um asilado. Todavia, é importante a distinção desses institutos jurídicos, vez que não se confundem.

O asilo é uma decisão política de caráter constitutivo, ato que independe de qualquer autorização dos organismos internacionais para sua instauração e cumprimento.

O instrumento normativo que regulamenta a concessão de asilo foi firmado em 28 de março de 1954, em Caracas, pelos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O Brasil internalizou a referida convenção através do Decreto n.º 55.929 de 14 de abril de 1965, que versa sobre o asilo territorial e o Decreto n.º 42.628, de 13 de novembro de 1957, que trata do asilo diplomático.

Diferente do instituto do refúgio, o asilo necessita da efetiva perseguição para que seja concedido, não bastando apenas a existência de seu temor, inexistindo ainda cláusulas de cessação, perda ou exclusão.

O asilo político é gênero do qual contempla espécies, sendo as mais comuns o asilo territorial e o asilo diplomático. Entretanto, existem outras espécies de asilo, como elenca Mazzuoli:

A doutrina, por vezes, também se refere a outras modalidades de asilo de menor importância: o *naval* (que se dá no interior de embarcações de guerra); o *aeronáutico* (que ocorre em aeronaves militares); e o *militar* (que tem lugar em casernas ou acampamentos militares)³⁴.

Para o presente estudo, serão apresentados superficialmente os tipos mais comuns de asilo, o territorial e o diplomático.

³⁴MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 2011, p. 734.

O asilo territorial ocorre quando o estrangeiro é aceito em território nacional para evitar punição ou perseguição devido a crimes de natureza política. O Estado que recebe o asilado tem por obrigatoriedade a proteção do indivíduo e a preservação de sua liberdade, ora ameaçadas em seu país de origem.

O asilo territorial cessará quando: I) o asilado adquirir naturalização no Estado que o recebeu; II) receber anistia por parte do país de origem; III) saída voluntária; IV) expulsão por ter cometido crime contra a ordem pública.

O asilo diplomático é considerado uma forma provisória de asilo, em que o indivíduo recebe proteção dentro do próprio Estado em que sofre a perseguição, porém, em locais onde o Estado está impedido de exercer sua jurisdição, como em embaixadas, navio de guerra ou aeronaves militares.

1.4 ATUAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) NA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

Com o crescente número de refugiados, passou-se a ter uma maior preocupação no que se refere aos Direitos Humanos, vez que, a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, causou o deslocamento de 30 milhões pessoas na Europa, contabilizando entre esses os denominados deslocados internos³⁵.

Nesse período, as instituições para proteção dos refugiados começaram a surgir e por volta de 1943, a Administração das Nações Unidas para Auxílio e Restabelecimento (ANUAR) é criada pelos países aliados, cujo objetivo é auxiliar os refugiados e os deslocados internos, fazendo com que eles voltassem aos seus países de origem e se restabelecessem.

Em 26 de junho de 1945, 50 países se uniram com intuito de resolver a crise dos refugiados, movimento que resultou na criação da ONU, estabelecida pela Carta das

³⁵Pessoas que são perseguidas ou sofrem algum tipo de abuso, porém não cruzam a fronteira acabam permanecendo em seu país em regiões mais afastadas.

Nações Unidas³⁶. Com o propósito de fortalecer o novo organismo internacional, elaborou-se a Declaração dos Direitos do Homem, em 1946:

[...] reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da **liberdade, da justiça e da paz no mundo**, [...] desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultam em atos bárbaros que ultrajam a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em **que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum**, [...] **os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão**, [...] promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, [...] **povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla** [...] Estados-Membros se comprometeram a **promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais e a observância desses direitos e liberdades**, [...]³⁷.(grifos nosso)

Após a idealização da Organização Internacional para Refugiados, inúmeros foram os problemas políticos encontrados para a sua aprovação. Segundo Waldely, em 1946, antes da ANUAR passar a ser chamada de Organização Internacional para Refugiados (OIR), muitos Estados-membros questionavam as medidas adotados pelo órgão para solucionar os problemas com os refugiados.³⁸

A União Soviética apresenta, então, uma proposta conciliadora, visando à implantação de uma comissão própria para atender os refugiados, composta por um integrante de cada Estado-membro, com a finalidade de avaliar as verdadeiras condições que a pessoa e o seu país de origem se encontravam, crendo que com tais medidas a demanda de refugiados diminuiria.

³⁶Passou a vigorar em 24 de outubro de 1945.

³⁷Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Assinada pelo Brasil na mesma data.

³⁸WALDELY, Aryadne Bittecourt. **Direito Internacional dos Refugiados: Uma Análise Histórico-Política**. p.8.

A proposta Soviética não foi aprovada pelos demais Estados-membros, causando assim um impasse quanto à aprovação e criação do novo órgão.

Em votação na Assembleia Geral da ONU em 1946, a União Soviética demonstrou seu descontentamento com os órgãos de proteção aos refugiados, votando contra a constituição da OIR, como elenca Assembleia Geral da ONU 1946 apud Waldely³⁹.

No entanto, esta proposta também não foi aprovada. É obvio que nem todo mundo quer investigar a situação local e para revelar a verdade dos fatos que, por alguma razão, estão sendo escondidas da opinião pública.

Tendo em conta a urgência da situação das pessoas deslocadas e os obstáculos que se encontram no caminho da sua repatrição, e tendo em conta as graves deficiências do projeto de constituição da Organização dos Refugiados, a delegação Soviética votou contra a presente Constituição e a resolução do problema dos refugiados e pessoas deslocadas.⁴⁰(Tradução livre).

Mesmo a União Soviética não concordando com a constituição de um novo órgão, a maioria do conselho dos Estados-membros posicionaram-se favoravelmente e, em 1947, a ANUAR passa a ser chamada de OIR, cuja atuação específica consistia em tratar de assuntos na área jurídica e na busca de asilo em outros países.

Em 1º de janeiro de 1950, a Assembléia Geral da ONU cria o ACNUR, órgão apolítico, visando o Direito Humanitário⁴¹, considerado braço da ONU.

Após a criação do ACNUR, é aprovada em 1951 a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados que regulamenta toda sua estrutura.

A ACNUR é um órgão ainda atuante e vem lutando sempre para o bem-estar e a inclusão dos refugiados nos países que os recebem. A grande dificuldade do órgão se

³⁹WALDELY, Aryadne Bittencourt. Op. Cit. p. 9.

⁴⁰Tradução livre por Aryadne Bittencourt Waldely texto original em inglês: “However, this proposal also was not adopted. It is obvious that not everyone wishes to investigate the situation on the spot and to reveal the true facts which, for some reason, are being concealed from public opinion. Taking into account the urgency of the situation of displaced persons and the obstacles which lie in the path of their repatriation, and bearing in mind the serious shortcomings of the draft constitution of the Refugee Organization, the Soviet delegation voted against the adoption of this constitution and the relevant resolution both in the Third Committee and at the General Assembly, since that constitution does not ensure the solution of the problem of refugees and displaced persons.”

⁴¹Diferentemente dos Direitos Humanos o Direito Humanitário é aplicado quando o país está sofrendo com confrontos armados, já os direitos humanos é aplicado em tempos de paz.

concentra na proteção das novas espécies de refugiados, pois sem reconhecimento por parte do Direito Internacional, tais pessoas não possuem nenhum tipo de amparo jurídico.

No âmbito nacional, o Brasil internalizou as normas externas de proteção ao refugiado por meio da Lei nº. 9.474/97, considerada pelos organismos internacionais uma inovação quanto às legislações internas, pois, além das garantias asseguradas às pessoas nesta condição, a norma prevê a implementação de uma estrutura administrativa estatal, que presta suporte e auxílio para os que procuram refúgio, o que será abordado com maior atenção no subitem 2.3 do presente trabalho.

2. FLUXOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS RELACIONADOS A DESASTRES AMBIENTAIS: NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADOS.

Neste capítulo serão abordados o conceito e características do “refugiado ambiental”, figura inovadora no Direito Internacional, bem como as consequências da ausência de proteção jurídica específica.

Com intuito de contribuir para consolidação da necessidade de tutela normativa e a construção de um sistema de proteção próprio para as vítimas de variações ambientais ou climáticas, o presente estudo apresenta dados concretos sobre os fluxos migratórios causados por desastres ambientais, ilustrando o trabalho com o caso dos Haitianos ingressos no Brasil após o terremoto de 2010 e solução encontrada pelo governo brasileiro para a proteção desses deslocados.

2.1 CONCEITO DE “REFUGIADO AMBIENTAL” E A AUSÊNCIA DE TUTELA ESPECÍFICA PARA AS VÍTIMAS DE DESASTRES AMBIENTAIS

As mudanças climáticas têm causado inúmeros desastres naturais, devastando muitos países nas últimas décadas, o que resulta diretamente em um enorme número de deslocados.

Segundo Morton, Boncour e Laczko *apud* Cunha, “refugiados ambientais” são “indivíduos, comunidades ou sociedades que escolhem, ou são forçados, a migrar devido aos resultados da degradação ambiental ou das mudanças climáticas”.⁴²

De acordo com o Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente (PNUMA):

[...] 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.

[...]

O Relatório de Desastres Mundial, publicado anualmente pela Federação Internacional da Cruz Vermelha e pela Sociedade Crescente Vermelha dizem que há 5.000 novos refugiados ambientais a cada dia. O diretor do Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP) Klaus Toepfer vai mais além ao estimar que pelo ano 2010 o número de refugiados ambientais alcançará 50 milhões. O Painel Intergovernamental da Mudança do Clima (IPCC), fizeram previsões de 150 milhões de refugiados ambientais pelo ano 2050.⁴³

Portanto, “refugiado ambiental” é o indivíduo que deixa seu país devido a evento fortuito, que nas palavras de Ulphiano *apud* Junior é “[...] aquele que não pode ser previsto por nenhum meio humano”.⁴⁴

Em suma, são os fatos alheios à vontade do indivíduo, como por exemplo: terremotos, maremotos, tsunamis, erupções vulcânicas, tornados. Ou seja, são eventos naturais que não podem ser vencidos pelo homem, fazendo com que o indivíduo se veja forçado a deixar seu país.

Neste contexto, o dicionário dos direitos humanos narra a seguinte problemática existente quanto aos “refugiados ambientais”:

⁴²CUNHA, Ana Paula da. **Refugiados Ambientais? Refugio, Migrações e Cidadania**. 2012, p.103.

⁴³GRECCO, Silas. **Direitos Humanos dos Refugiados–Parte 2**.

⁴⁴JUNIOR, Osvaldo Alves Silva. **Caso Fortuito ou Força Maior? A Hermenêutica Responde**.

A ONU (Organização das Nações Unidas) calcula que dentro de cinco anos 50 milhões de pessoas vão ser consideradas refugiadas devido a problemas ambientais nas regiões onde vivem e provavelmente chegue a 150 milhões até o ano 2050. Referido estudo da Universidade das Nações Unidas estima que hoje já existem tantos refugiados ambientais quanto pessoas que são forçadas a deixar suas casas por causa de distúrbios políticos ou sociais. O estudo da universidade afirma que é preciso criar mecanismos para que estas pessoas recebam proteção adequada, e para tanto está na hora de criar uma definição legal para o conceito de refugiados ambientais⁴⁵.

Conforme apontado pela doutrina nacional e internacional, o não reconhecimento pelos órgãos internacionais para essa nova espécie de refugiado sinaliza a necessidade de atualização da legislação de regência.

Ademais, os doutrinadores sustentam que o Estatuto dos Refugiados requer grandes modificações ou uma nova interpretação oficial em âmbito internacional, para que atenda as necessidades do mundo atual, não apenas quanto aos “refugiados ambientais”, mas também para novas classes que surgirão no decorrer dos anos:

[...] a partir do momento em que indivíduos **são forçados** a deixarem seus países ou seus locais de residência habitual, por instinto de sobrevivência, **configura-se o status de refugiados**. Sabe-se que a concessão do refúgio tem natureza declaratória, e não constitutiva, do status de refugiado, já que os motivos que levaram o indivíduo à fuga já estavam presentes antes do reconhecimento oficial do status de refugiado.⁴⁶ (Grifos nosso)

A falta de previsão jurídica e uma definição normativa acarretam transtornos para os que não possuem a proteção do instituto do refúgio, pois o não reconhecimento impede que esses indivíduos possuam uma proteção por parte do país que o recebe.

A Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967 elencam as hipóteses daqueles quem podem ser considerados refugiados, prevendo uma limitação exclusiva para o alcance da norma e não, necessariamente, para o conceito de refugiado:

⁴⁵DICIONÁRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Refugiados Ambientais**.

⁴⁶CUNHA, Ana Paula da. **Direito Internacional em xeque: Refugiados Ambientais e Econômicos**.

Não obstante, *refugiare*, do latim, significa buscar abrigo; refugiado, portanto, é o indivíduo que busca abrigo ou proteção de algo que seja uma ameaça à sua vida. Se a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967) limitaram a proteção jurídica do refugiado para alguns grupos de pessoas, isso não significa que a palavra *refugiado* não pode ser utilizada em nenhum outro contexto.

Tanto é assim que o artigo 1º da Convenção inicia-se com os seguintes dizeres: “nos termos desta Convenção [...] é considerado refugiado toda pessoa que [...]” Ou seja, o próprio instrumento jurídico-internacional limita-se a dizer que ele protegerá um certo grupo de indivíduos sob o seu manto, não significando em hipótese alguma que a Convenção se apropria em definitivo do termo *refugiado* ou que não reconheça a possibilidade de existir qualquer outra categoria dele. O que ela afirma, muito claramente, é que protegerá apenas os indivíduos que se encontrem nas situações por ela previstas e segundo seus parâmetros.⁴⁷ (grifos do autor)

Mesmo com o crescente número de “refugiados ambientais” alguns doutrinadores como Wilkinson *apud* Caderno de Debates 7 entendem que o Estatuto do Refugiado de 1951 não deve elencar em seu bojo os “refugiados ambientais”, uma vez que estes não deixam de ter vínculo jurídico-político com seu país, diferente dos refugiados comuns, que sofrem perseguição ou fundado temor de serem perseguidos devido sua raça, religião, opinião política, grupo social ou nacionalidade, hipóteses citadas no Estatuto de 1951.⁴⁸

2.2 CATÁSTROFES AMBIENTAIS E O FLUXO MIGRATÓRIO

As catástrofes ambientais e mudanças climáticas têm sido cada vez mais recorrentes no mundo, seja por motivos de origem natural ou em razão da degradação do meio ambiente causada pelo homem.

Por esse motivo, o deslocamento humano por catástrofes ambientais ou mudanças climáticas têm sido superior aos causados por conflitos armados, sendo esse tema muito debatido pelos órgãos internacionais, pelo simples fato de não haver uma forma de mensurar ou prever a quantidade de deslocados futuramente.

⁴⁷CLARO, Carolina Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças Climáticas, Migrações Internacionais e Governança Global**. 2012, p. 67.

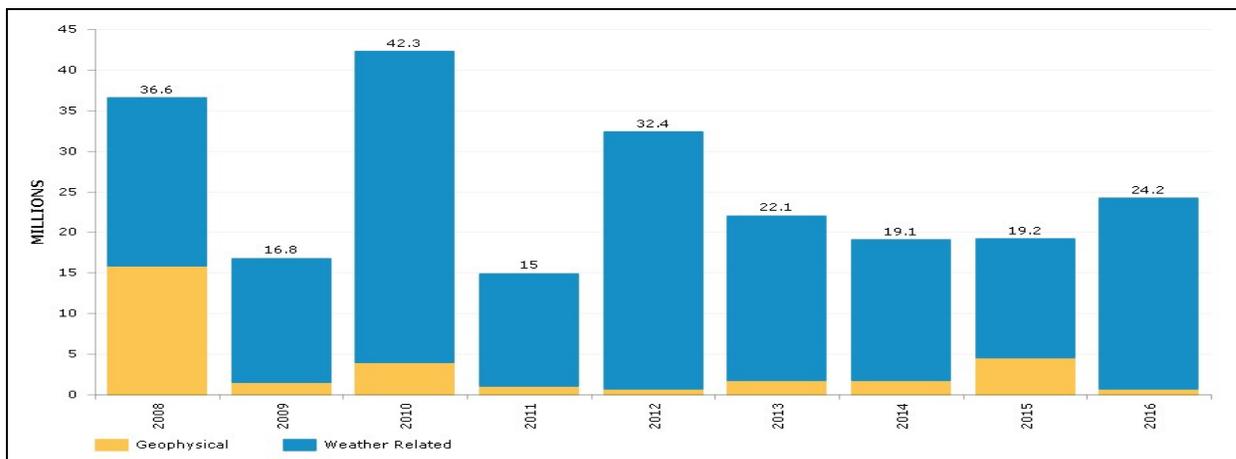
⁴⁸CADERNO DE DEBATES 7. **Refúgio, Migrações e Cidadania**. 2012, p.107.

O *International Displacement Monitoring Centre*⁴⁹ (IMDC), órgão internacional responsável pelo monitoramento dos fluxos migratórios humanos causados por conflitos armados ou desastres ambientais, compilou dados de suma importância para a compreensão da matéria e que evidenciam a necessidade em caráter emergencial de normas específicas para os deslocados ambientais, conferindo-lhes *status* de refugiados.

O gráfico a seguir demonstra (em milhões) a quantidade de pessoas deslocadas devido a desastres ambientais, entre os anos de 2008 a 2016.

Os eventos são classificados em duas categorias: geofísicos (terremotos, avalanches, deslizamento de terra, erupção vulcânica, tempestades solares, etc.) ou relacionados ao clima (tornados, furacões, tufões, desertificação ou seca, granizo, inundações por alto volume de chuva, etc.):

GRÁFICO 1 – Deslocamento devido a desastres entre os anos de 2008 -2016.



Fonte: INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **New displacements by disasters by hazard category, 2008 to 2016.**

⁴⁹Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno. (tradução livre).

Nota: desastres geofísicos representados pela cor amarela e desastres relacionados ao clima representado pela cor azul.

O gráfico acima revela que 42,3 milhões de pessoas deslocaram-se no ano de 2010 devido a desastres naturais, com uma queda significativa no ano de 2011 (para 15 milhões de pessoas), voltando a crescer no ano seguinte, com 32,4 milhões de deslocados.

Vale ressaltar que os dados não identificam se tais deslocamentos são internos ou internacionais.

O IMDC publicou informações relevantes a desastres ambientais ocorridos no primeiro semestre de 2017, no qual foi computado 4,5 milhões de deslocados internos devido à ocorrência de 350 eventos, em 76 países, sendo os mais significativos os ocorridos na China, Bangladesh, Myanmar, Índia, Filipinas, Peru, Madagascar, EUA, Filipinas, Moçambique, Botswana, China, Sri Lanka.⁵⁰ (tradução livre).

Segundo a Universidade das Nações Unidas *apud* Instituto de Reintegração de Refugiado no Brasil (ADUS), estima-se que no ano de 2050 o número de “refugiados ambientais” possa alcançar um montante entre 200 e 400 milhões, número este acima das estimativas relacionadas às categorias de refugiados convencionais⁵¹.

2.3 PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS: LEI 9.474/97 E O COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE)

A internalização da Convenção de 1951 no ordenamento jurídico brasileiro se deu por intermédio da promulgação da Lei n°. 9.474, de 22 julho de 1997, sendo este o primeiro diploma legal a disciplinar as normas do tratado de direitos humanos, com referência aos preceitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, como dispõe o art. 48 da referida Lei:

⁵⁰INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Provisional Mid-year figures Internal displacement in 2017 Highlights document 2017.**

⁵¹INSTITUTO DE INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL (ADUS). **O Reconhecimento e Tratamento do Refugiado Ambiental: O Caso dos Haitianos no Brasil.** 2016, p. 120.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.⁵²

Como visto, a Lei nº 9.474/97 ampliou o conceito de refugiado em relação ao previsto na Convenção de Genebra de 1951, assim como dos termos elaborados no protocolo adicional de 1967.

Desse modo, o diploma reputou como refugiados os indivíduos que sofreram uma grave violação de seus direitos humanos, inovando o conceito ao dispor em seu art. 1º, III, que considera-se refugiado aquele que “devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”⁵³.

A elaboração da Lei nº. 9.474/97 sofreu grande influência de outros instrumentos normativos, como por exemplo, a Convenção da OUA de 1969 e a Declaração de Cartagena, ambas de viés humanitário, que fundamentaram a proteção interna aos refugiados com fulcro nos direitos humanos.

A legislação brasileira para proteção dos refugiados abarca todos os preceitos da legislação internacional, estabelecendo em sua norma o princípio do *non-refolement* ou princípio da não devolução:

Art. 7º O 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.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política⁵⁴.

⁵²BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

⁵³BRASIL. Op. Cit.

⁵⁴BRASIL. Op. Cit.

A Lei n.º. 9.474/97 é considerada uma inovação no que tange às normas internas que versam sobre o instituto do refúgio, bem como é tratada como destaque por alguns doutrinadores do Direito Internacional dos refugiados, como relata de Scaglia *apud* Andrade:

A lei brasileira é um instrumento legal moderno e oportuno. É coerente e caminha 'pari passu' tanto com as práticas implementadas pelas autoridades nacionais, como com as normas vigentes em relação aos refugiados nos planos internacional e regional.⁵⁵

Para fins de garantir a proteção aos deslocados, a legislação determinou a implantação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que tem a função de regulamentar e editar políticas públicas, assim como os procedimentos e condições para a concessão do *status* de refugiado.

O CONARE, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, foi criado com o advento da Lei n.º. 9.474/97 e iniciou suas atividades somente em outubro de 1998, sendo constituído por um representante dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério da Educação e do Desporto; Ministério do Trabalho; Ministério das Relações Exteriores, Departamento da Polícia Federal e um órgão não governamental (ocupado atualmente pela Cáritas Brasileira).⁵⁶

Cumprido salientar que o ACNUR (órgão vinculado à ONU) tem sua participação garantida como membro convidado, mas possui direito apenas a voz, sem possibilidade de voto.

A competência do CONARE está prevista no art. 12 da Lei n.º. 9.474/97, que se resume a: analisar os pedidos dos solicitantes de refúgio; declarar e reconhecer a condição de refugiado em primeira instância; decidir a cessação *ex officio* ou a requerimento da autoridade competente da condição de refugiado; determinar a perda do *status* de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias de proteção,

⁵⁵SCAGLIA, Geisa Santos. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. 2009, p 40.

⁵⁶Criada pela Igreja Católica em 1950, trata-se de órgão internacional sem fins lucrativos, que conta com a participação de diversas entidades membros.

assistência e apoio jurídico; aprovar normas que venham a esclarecer a execução da Lei n°. 9.474/97.

Do exposto, ao chegar em território nacional, o solicitante de refúgio deve procurar a Polícia Federal e preencher o formulário de solicitação, que será enviado ao CONARE para agendamento de entrevista, oportunidade em que o estrangeiro deverá expor a situação em que se encontra, a fim de comprovar o preenchimento dos requisitos elencados na legislação:

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.⁵⁷

A entrevista é um momento de grande relevância, no qual se declina os riscos existentes de retornar ao país de residência, informações que serão considerados pelo entrevistador para deferir ou não a concessão do refúgio, cuja decisão final será proferida pelo plenário do CONARE.

2.4 A MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL APÓS O TERREMOTO DE 2010

Em 12 de janeiro de 2010, a capital do Haiti, Porto Príncipe, foi devastada por um terremoto de magnitude 7 na escala Richter⁵⁸, deixando milhares de mortos e desabrigados.

⁵⁷BRASIL. Op. Cit.

⁵⁸GLOBO. COM. **Cobertura Completa: Terremoto no Haiti.**

Devido ao cenário de destruição e completa ausência de condições mínimas de subsistência, os haitianos foram forçados a se deslocar para outros países, optando, em especial, pelo deslocamento ao Brasil.

A rota mais utilizada pelos haitianos foi realizada pelo Mar do Caribe, onde seguiram até o Panamá e posteriormente ao Equador e Peru, ingressando em território nacional através da Rodovia Transoceânica.

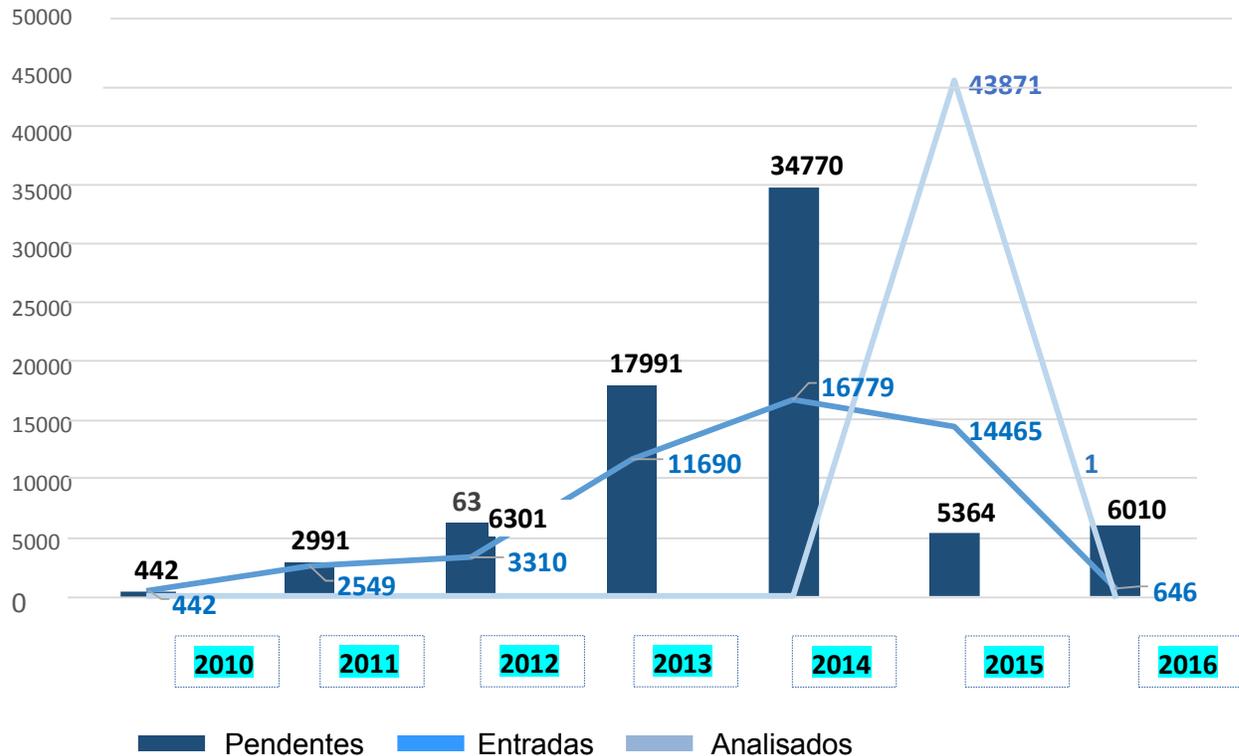
O Brasil foi o país que recebeu a maior parte dos haitianos que não possuíam condições de permanecer ou retornar ao local de sua residência habitual, de modo que, conforme o entendimento da doutrina moderna, são considerados “refugiados ambientais” .

Segundo esse entendimento, os haitianos não são considerados refugiados convencionais pois não se enquadram em nenhuma das hipóteses de perseguição ou de fundado temor devido sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social, hipóteses previstas na Convenção de Genebra de 1954, mas sim “refugiados ambientais”, pois foram forçados a se deslocar de seu país de residência habitual devido a um desastre ambiental.

Após a chegada em território nacional, os haitianos buscaram a regularizar a sua permanência, optando, em sua grande maioria, pelo pedido de reconhecimento da condição de refugiado.

A título ilustrativo, o gráfico a seguir apresenta o número de solicitações de refúgio protocoladas pelos haitianos entre os anos de 2010 a 2016, bem como o resultado dos requerimentos atendidos pelo governo brasileiro:

Gráfico 2 – Solicitações de refúgios - haitianos (2010 – 2016).



Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados. Refúgio em Números. 2016, p.7. (adaptação nossa).

De se notar que entre os anos de 2014 e 2016, o Brasil reconheceu apenas um nacional haitiano como refugiado, de um total de 43.871 solicitações, os quais tiveram suas solicitações arquivadas.

Todavia, tiveram sua estada regularizada na condição de migrantes, qualificação prevista na Resolução Normativa nº. 13 do CONARE, que enquadrou os casos nas hipóteses de omissão legislativa e/ou situação especial:

Art. 1º O pedido de refúgio que possa não atender aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, poderá, a critério do CONARE, ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no

País ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração, com base na Resolução Normativa CNlg nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos.⁵⁹

Para o Conselho Nacional de Migração (CNlg), órgão colegiado vinculado ao Ministério do Trabalho, criado pela Lei nº. 6.815 de 19 de agosto de 1980, com organização definida pelos Decretos nº. 840 de 22 junho de 1993 e nº. 3.574 de 23 de agosto de 2000, as situações especiais são aquelas que não estão expressamente previstas em Resoluções do Conselho, mas que atendam a requisitos para obtenção de visto permanente.

Por sua vez, as situações omissas são entendidas como aquelas não previstas nas Resoluções do Conselho, conforme disposto no art. 1º, § 1º e 2º da Resolução Normativa nº. 27.⁶⁰

Tendo em vista que o CONARE não encontrou fundamento para conceder o *status* de refugiado aos haitianos em território brasileiro, enviou o caso ao CNlg, que com fundamento em critérios ou questões humanitárias, publicou a Normativa nº. 97, de 12 de janeiro de 2012, no qual prevê a figura do visto humanitário:

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

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

Artigo 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores. (Alterado o Art. 2º caput pela RN 102, de 26/04/2013)⁶¹ (Grifos nosso).

⁵⁹COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. **Resolução Normativa nº 13, de 23 de março de 2007.** p. 46.

⁶⁰COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. **Resolução Normativa nº 27 de 25 de novembro de 1998.** p. 164.

⁶¹COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. **Resolução normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012.** p.169.

Convém registrar que o visto permanente concedido ao haitiano em situação de risco devido ao terremoto de 2010 encontra-se regulamentado na Lei de Migração nº. 13.445 de 24 de maio de 2017, que revogou por completo o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº. 6.815/80.

Após a negativa dos requerimentos de refúgio analisados pelo CONARE, os pedidos foram encaminhados ao CNIg, vez que foi constatado a existência de fatores de risco (de caráter humanitário) aos haitianos, conforme explicado por Almeida *apud* Godoy:

“O CNIg tem apoiado políticas de regularização migratória dos imigrantes indocumentados. Foi o CNIg, por exemplo, que recomendou a assinatura com a Bolívia do Acordo de Regularização Migratória, em 2005, que resultou em mais de 20 mil imigrantes regularizados. No campo dos direitos, o CNIg recomendou ao Ministério das Relações Exteriores a assinatura da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias e a ratificação da Convenção 143 da Organização Internacional do Trabalho, que trata de trabalhadores migrantes”.⁶²

O visto em caráter humanitário concedido aos haitianos no Brasil possui validade de 5 anos e permite que estes trabalhem e estudem de forma regular no país. Faz-se necessário comprovar o exercício de atividade laboral até o final do período de 5 anos, momento em que o nacional do Haiti poderá requerer visto permanente e a Cédula de Identidade de Estrangeiro.

A Normativa nº. 97 do CNIg limitou a expedição de vistos em até 1.200 unidades por ano, com uma média de 100 vistos ao mês. Entretanto, em 26 de abril de 2013, esta limitação foi revogada pela Normativa nº. 102 do mesmo órgão, que removeu o parâmetro quantitativo.

Neste sentido, relata Anonni *apud* ADUS sob as medidas adotadas pelo Brasil na experiência com os haitianos:

⁶²GODOY, Gabriel Gualano de. **O Caso dos Haitianos no Brasil e a Via da Proteção Humanitária Complementar**. 2011, p.64.

Apesar do governo brasileiro não reconhecer a condição de vulnerabilidade dos haitianos e o status de refugiados por violação massiva de direitos humanos, nos termos da Declaração de Cartagena, incorporada na nossa lei nacional, o Brasil não se furtou a acolher estes migrantes, com visto humanitário e, recentemente, tem investido em ampliar os direitos dos haitianos no Brasil com a concessão de vistos de permanência, um primeiro passo para a integração local e possibilidade de naturalização aos que assim o desejarem.⁶³

Assim, o visto humanitário foi a alternativa que o governo brasileiro encontrou para enfrentar a situação emergencial, concedendo segurança jurídica aos estrangeiros que ingressaram no país devido ao um desastre natural.

2.5 CASO CONCRETO: HAITIANOS NO ACRE E A RESPOSTA JUDICIAL DIANTE DA OMISSÃO LEGISLATIVA NACIONAL

Devido aos já delineados desastres naturais que assolaram o Haiti e sua população, o Estado do Acre recebeu muitos de seus nacionais, que se estabeleceram principalmente nos municípios acreanos de Brasileia, Eitaciolândia e Assis Brasil.

Além dos problemas diplomáticos, os haitianos que ingressaram em solo nacional sofreram com a falta de condições mínimas de subsistência, agravada pela violência praticada pelos bolivianos, sendo constantemente vítimas de roubo e até mesmo de estupro.

A questão estrutural também era precária, vez que os haitianos foram alojados em hotel disponibilizado pelo Estado do Acre, com capacidade máxima para 100 pessoas, mas que abrigava em média 700 indivíduos.⁶⁴

A preocupação com a salvaguarda dos direitos humanos dos haitianos que ingressaram no Brasil provocou o Ministério Público Federal (MPF) a instaurar o inquérito civil nº 1.10.00.000134/2011-90, em face do Estado do Acre.

⁶³INSTITUTO DE REINTEGRAÇÃO DO REFUGIADO (ADUS). **O Reconhecimento e Tratamento do Refugiado Ambiental: O caso dos Haitianos no Brasil**. 2016, p. 125.

⁶⁴PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ACRE. **Ação Civil Pública Refugiados Haitianos**. 2012, p. 4.

Tal inquérito civil tem por fundamento a grave violação dos direitos humanos, embasando sua tese no art. 2º da Declaração Universal de Direitos Humanos, que dispõe que o estrangeiro deve ser tratado de forma igualitária pelo Estado Soberano, haja vista que possuem o mesmo valor jurídico que qualquer nacional, devendo, portanto, possuir os mesmos direitos básicos.

Devido a demora Estatal na regularização dos haitianos como imigrantes, bem como, frente a ausência de reconhecimento da condição de refugiados, a Procuradoria da República no Estado do Acre expediu as Recomendações⁶⁵ nº. 07 e 08, em que requereu o atendimento emergencial de diligências administrativas, assistenciais e humanitárias, *in verbis*:

- 1) Por meio da Presidência da República, do Ministério da Defesa, Secretaria Especial de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Saúde, que assumam, imediatamente, **mediante disponibilização de verbas, de recursos humanos e de infraestrutura adequada, a assistência humanitária aos refugiados haitianos que se encontram nos Municípios de Brasileia, Assis Brasil e Epitaciolândia**, prestando-lhes, com a colaboração dos órgãos estaduais e municipais acreanos: a) **abrigo adequado**; b) **alimentação adequada**; c) **água potável**; d) **vestuário e materiais de higiene pessoal**; e) **assistência médica, com especial atenção às crianças e às gestantes**; f) **os demais serviços com vistas ao tratamento digno que deve ser dispensado à pessoa humana**, nos termos das regras que regem o Brasil na ordem internacional;
- 2) Por meio do Ministério da Justiça e da Diretoria-Geral do Departamento de Polícia Federal, **que proceda ao monitoramento de crianças, mulheres e gestantes imigrantes haitianas, que derem entrada no território nacional, com vistas a implementar efetivo respeito aos seus direitos, resguardando suas integridades física e psicológica, fiscalizando e reprimindo a ação de agentes autores de eventuais abusos sexuais, tráfico de órgãos e tráfico de pessoas**;
- 3) Por meio do Ministério das Relações Exteriores, **que implemente, por meio dos acessos diplomáticos e instrumentos de cooperação jurídica internacional, medidas efetivas a fim de que os governos estrangeiros fiscalizem seus agentes públicos com o fito de evitar o cometimento de delitos em detrimento dos imigrantes haitianos que se encaminham para o Brasil.**⁶⁶ (grifos nosso).

⁶⁵Ação Civil Pública Haitianos nº 0000723-55.2012.4.01.3000

⁶⁶PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ACRE. Op.Cit. 2012, p. 9.

Ato contínuo, dado o agravamento da crise humanitária que se instalava, o MPF ajuizou a Ação Civil Pública nº 0000723-55.2012.4.01.3000, a fim de compelir o governo estadual e federal a tomar providências de sua alçada para o enfrentamento conclusivo da situação, em especial, para que, por intermédio do Ministério da Justiça e do CONARE, fizessem cumprir as normas da Convenção de 1951 e a Lei nº. 9.474/97, requerendo maior celeridade na análise e processamento dos pedidos de refúgio apresentado pelos haitianos.

Conferem substrato jurídico à demanda manejada pelo MPF a dignidade da pessoa humana, tida como fundamento da República previsto na Carta Política de 1988, além da diretriz constitucional de atuação do Brasil no sentido da predominância dos direitos humanos, não podendo desta forma fazer qualquer discriminação entre nacionais e não nacionais.

Ainda, frisa que a omissão por parte da União no atendimento aos haitianos configura violação dos princípios basilares do direito dos refugiados, em especial o *non-refoulement* ou da não devolução

Neste cenário processual, o *parquet* requereu a concessão de tutela antecipada, alegando estarem presentes os seus requisitos essenciais, quais sejam: *fumus boni iuris*, consistente na existência de normas jurídicas nacionais e internacionais de proteção ao refugiado e o *periculum in mora* no impedimento dos haitianos adentrarem ou permanecerem em território brasileiro.

Ainda, solicitou-se o reconhecimento da condição jurídica de refugiados dos migrantes haitianos que se encontravam no Brasil ou que nele ingressaram.

Em sua defesa, a União alegou:

- i) a competência da União para legislar sobre a emigração e imigração;
- ii) impossibilidade de concessão de refúgio a indivíduos que se deslocam devido a desastres naturais;
- iii) o cumprimento de direitos humanos pelo Estado brasileiro, que autoriza a concessão de visto permanente previsto na lei 6.815, por razões humanitárias no prazo de cinco anos, à razão de 1.200 vistos por ano;
- iv) ajuda humanitária prestada pelo Brasil ao Haiti, desde a ocorrência do terremoto de 2010;

v) prestação de auxílio material aos nacionais haitianos em solo brasileiro, por meio de recursos que somam o montante de R\$ 1,3 milhões de reais para área da saúde, além de outros auxílios. Ao final fez considerações acerca da vedação.⁶⁷

A tutela antecipada foi deferida pelo juízo, porém, não foi cumprida pela União, que foi intimada a comprovar o atendimento da ordem judicial, ao que interpôs recurso perante o Tribunal Regional Federal da 1º região, logrando êxito na suspensão da liminar.

Em relação aos argumentos do MPF, decidiu o juízo quanto:

- i) perda superveniente do interesse de agir, relativa ao pedido de ajuda humanitária aos refugiados haitianos que se encontram no Brasil, ate que eles consigam se manter as suas expensas,
- ii) impossibilidade jurídica do pedido em razão da natureza política do ato de concessão de refúgio, a se subtrair da análise pelo Poder Judiciário;
- iii) não cabimento da via eleita, em razão da necessária incursão na situação individual dos substituídos – os cidadãos haitianos que buscam refúgio;
- iv) em consequência, impossibilidade jurídica do pedido, por ser de competência exclusiva do Poder Executivo a função de definição da política migratória nacional.⁶⁸

No mérito da contestação, a União invocou a Lei nº. 9.474/97, alegando que os haitianos não preenchem seus requisitos, e que, por isso, foi editada a Resolução Normativa nº. 97/2012, para conceder os vistos permanentes com duração de 5 anos, salientando o risco da procedência da demanda.

Em sede de sentença, o juízo acolheu a preliminar relativa a perda de interesse de agir, entendendo que a União prestou toda a ajuda humanitária aos haitianos que se encontravam no Brasil e rejeitou a preliminar de impossibilidade da via eleita.

Ao final, rejeitou a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que a causa de pedir alude sobre o *status* de refúgio de um determinado grupo e não da política migratória adotada.

⁶⁷BRASIL. **Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Sentença Ação Civil Pública.** 2013, p.2

⁶⁸BRASIL. *Op. Cit.*, 2013, p.3.

O juízo da 1ª Vara Federal do Acre julgou improcedentes os pedidos da inicial e extinguiu o processo, sob o fundamento de que o Brasil não descumpriu qualquer norma pública internacional e que o CONARE não os reconhece como refugiados.

Como se verá no próximo capítulo, mesmo não possuindo reconhecimento em âmbito internacional e nacional, o deslocamento devido a desastres ambientais é tema amplamente discutido em resoluções que visam a proteção da pessoa humana, sustentando o fundamento sobre a necessidade de criação de normas específicas para proteção dos “refugiados ambientais”, a partir de princípios humanitários.

3 DIREITOS HUMANOS COMO FONTE PARA CRIAÇÃO DE MEDIDAS PARA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

3.1 DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) possui como principal objetivo proteger os indivíduos das violações de seus direitos básicos. O DIDH possui âmbito internacional, com existência e competência previstas em tratados e convenções, fazendo parte ainda dos costumes internacionais.

Muito se discute acerca da conceituação dos direitos humanos, uma vez que alguns doutrinadores defendem que direitos humanos e fundamentais são considerados sinônimos. Todavia, tais termos não se confundem.

Os direitos humanos estão situados na esfera internacional, alcançando todos os Estados vinculados à ONU. Já os direitos fundamentais são normas internas, positivadas na constituição de cada país.

Mesmo com as distinções, os direitos humanos e os direitos fundamentais possuem características similares, haja vista que muitos países internalizam os tratados e convenções internacionais em seus ordenamentos jurídicos.

O Brasil, por exemplo, recepcionou as normas de direitos humanos por meio de sua Constituição Federal, com tratamento expresso no art. 5º, §3º, que equipara os tratados e convenções internacionais às emendas constitucionais quando estes forem aprovados em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos parlamentares.

No plano internacional, os direitos humanos tiveram suas normas estabelecidas por intermédio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), positivada através Resolução nº. 217 A, III, em 10 de dezembro 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Os direitos contidos na DUDH de 1948 são divididos em duas espécies, quais sejam: Direitos Cíveis e Políticos e os chamados Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (encontram-se atrelados a esses temas o Direito de Solidariedade e o Direito ao Meio Ambiente Sadio). Em relação ao amparo dos refugiados, a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993 é o instrumento responsável pela previsão expressa ao direito de proteção dessa categoria, e não limita a garantia apenas aos refugiados, mas também aos deslocados, *in verbis*:

[...] Tal deverá incluir o desenvolvimento de estratégias para abordar as causas remotas e os efeitos das movimentações de refugiados e outras pessoas deslocadas, o reforço de mecanismos de alerta e resposta em caso de emergência, a disponibilização de proteção e assistência efetivas, tendo presentes as necessidades especiais das mulheres e crianças, bem como a obtenção de soluções duradouras⁶⁹.(grifos nosso)

Ao utilizar o termo “outras pessoas deslocadas”, o diploma legal engloba todos os indivíduos que se encontrem em situação de risco e por tal motivo são forçados a migrar interna ou internacionalmente. A Declaração de Viena relata a importância do papel do ACNUR em promover estratégias para garantir a proteção dos refugiados e deslocados.

⁶⁹Organization of American States. **Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993**. p. 7.Item 23

Desse modo, os “refugiados ambientais” devem ser protegidos pelo ACNUR, pois mesmo que não possuam o *status* de refugiado, ainda são considerados deslocados, tornando indiscutível a violação do instrumento que possui repercussão global, praticada pelo órgão responsável pela proteção dos refugiados.

Outrossim, a Declaração de Viena ressalta ainda a importância dos organismos internacionais na proteção daquelas vítimas de catástrofes, ao dispor que:

À luz da abordagem global, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realça a importância de se dar especial atenção, inclusivamente através de organizações intergovernamentais e humanitárias, e de se encontrarem soluções duradouras para as questões relacionadas com pessoas internamente deslocadas [...] ⁷⁰

Considerando a frequência dos eventos naturais, as organizações de direitos humanos se mobilizam cada vez mais para debater as situações decorrentes de mudanças climáticas, tratando indiretamente em suas normas daqueles que são afetados devido às variações climáticas e/ou desastres ambientais, conforme declarado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, por meio de suas resoluções:

TABELA 3 – Resoluções do Conselho de Direitos Humanos sobre mudanças climáticas.

Resolution 7/23 (March 2008))	The Council expressed concern that climate change “poses an immediate and far-reaching threat to people and communities around the world” and requested OHCHR to prepare a study on the relationship between climate change and human rights(A/HRC/10/61). ⁷¹
Resolution 10/4 (March 2009):	The Council noted that “climate change-related impacts have a range of implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights ...” and that such effects “will be felt most acutely by those segments of the population who are already in a vulnerable situation ...” ⁷²

⁷⁰Organization of American States. Op. Cit.Item 24.

⁷¹Tradução livre: Resolução 7/23 (Março de 2008):O Conselho manifestou a preocupação de que a mudança climática “imponha uma ameaça imediata e de longo alcance para as pessoas e comunidades ao redor do mundo” e pediu OHCHR para preparar um estudo sobre a relação entre as mudanças climáticas e os direitos humanos (A/HRC/10/61).

⁷²Tradução livre: Resolução 10/4 (Março de 2009):O Conselho notou que “os impactos relacionados com a mudança climática uma série de implicações, diretas e indiretas, para o gozo efetivo dos direitos humanos...” e que tais efeitos serão sentidos mais agudamente por esses segmentos da população que já estão em situação vulnerável...”

Resolution 18/22 (September 2011):	The Council affirmed that human rights obligations, standards, and principles have the potential to inform and strengthen international and national policy-making in the area of climate change, promoting policy coherence, legitimacy, and sustainable outcomes. They called for a seminar to address the adverse impacts of climate change on the full enjoyment of human rights and a summary report of the seminar (A/HRC/20/7). ⁷³
Resolution 26/27 (July 2014):	The Council emphasized the need for all States to enhance international dialogue and cooperation to address the adverse impacts of climate change on the enjoyment of human rights including the right to development. It called for dialogue, capacitybuilding, mobilization of financial resources, technology transfer, and other forms of cooperation to facilitate climate change adaptation and mitigation, in order to meet the special needs and circumstances of developing countries. ⁷⁴
Resolution 29/15 (July 2015):	The Council emphasized the importance of continuing to address the adverse consequences of climate change for all and called for a panel discussion and analytical study on the impacts of climate change on the enjoyment of the right to health. ⁷⁵

FONTE: O autor (2017).

As resoluções supracitadas são de suma importância, uma vez que demonstram o temor do Conselho dos Direitos Humanos quanto às ameaças causadas aos seres humanos pelas mudanças climáticas.

O mesmo órgão pontua ainda que os impactos do clima atingem diretamente e indiretamente os indivíduos, estabelecendo uma relação entre os direitos humanos e as mudanças oriundas de desastres naturais.

Nessa esteira, afirma ser de responsabilidade dos organismos internacionais que versam sobre a proteção da pessoa humana à criação de políticas em escala global para preservação dos que se encontram em condição vulnerável, destacando a importância da união dos Estados soberanos para melhor resguardar os direitos daqueles que se encontram prejudicados devido as mudanças climáticas.

⁷³Tradução livre: Resolução 18/22 (setembro de 2011): O Conselho afirmou que as obrigações de direitos humanos, normas e princípios têm o potencial de informar e fortalecer nacional e internacional formulação de políticas na área das alterações climáticas, promovendo a coerência política, a legitimidade, e sustentáveis resultados. Eles chamaram para um seminário para enfrentar os impactos adversos das alterações climáticas sobre a plena gozo dos direitos humanos e um relatório de síntese do seminário. (A / HRC / 20/7).

⁷⁴Tradução livre: Resolução 26/27 (julho de 2014): O Conselho sublinhou a necessidade de todos os Estados a melhorar diálogo e cooperação internacional para enfrentar os impactos adversos das alterações climáticas no gozo dos direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento.

Apelou para o diálogo, capacitação construção, mobilização de recursos financeiros, transferência de tecnologia e outras formas de cooperação para facilitar a adaptação às alterações climáticas e mitigação, a fim de atender às necessidades especiais e circunstâncias dos países em desenvolvimento.

⁷⁵Tradução livre: Resolução 29/15 (Julho de 2015): O Conselho salientou a importância de continuar a enfrentar as consequências adversas das alterações climáticas para todos e apelou para um painel de discussão e estudo analítico sobre os impactos das mudanças climáticas sobre o gozo do direito à saúde.

Conforme indicado pela doutrina, não se pode negar que a luz dos direitos humanos os “refugiados ambientais” estão sofrendo serias violações de seus direitos, mesmo estando positivados na Declaração de Viena, com ampla discussão do tema pelo Conselho dos Direitos Humanos.

Sendo assim, tem-se clara a necessidade de uma norma que efetivamente garanta o amparo jurídico e a proteção dos direitos humanos dos “refugiados ambientais” ou “refugiados do clima”.

Desta forma, se faz necessário uma breve explanação sobre os sistemas de proteção existentes para a proteção dos Direitos Humanos, sendo estes divididos em Sistema Universal e Sistemas Regionais.

3.1.1 O sistema universal de Direitos Humanos

Mesmo sendo distintos, o Sistema Internacional Universal e Regional são conduzidos pela DUDH de 1948, no qual, o Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos conta com a participação de vários organismos internacionais, sendo a ONU a que possui maior atuação, de acordo com os ensinamentos de Anjos:

A proteção universal dos direitos humanos é operacionalizada, especialmente, no âmbito da Organização das Nações Unidas e seu desenrolar relaciona-se diretamente, com a própria formação e evolução de tal organização. [...] O sistema global não se limita, exclusivamente, ao sistema ONU, podendo ainda, serem citadas outras organizações internacionais, tais como a Organização Mundial do Trabalho e a Organização Mundial da Saúde.⁷⁶

Conforme mencionado anteriormente, o Sistema Internacional Universal foi consagrado por meio da DUDH de 1948. Todavia, somente em 1993 os direitos humanos foram alçados à categoria de direitos universais, indivisíveis,

⁷⁶ANJOS, Priscila Caneparo dos. **Organizações Internacionais e Direitos Humanos – Uma Análise dos Casos Brasileiros na Organização dos Estados Americanos**. 2011, p. 97.

interdependentes e inter-relacionados, mediante o disposto na Declaração de Viena, como dispõe seu art. 5º, *in verbis*:

Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e eqüitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.⁷⁷

Inúmeros outros instrumentos normativos integram o escopo de proteção dos Direitos Humanos, como por exemplo: a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes; a Convenção Internacional sobre todas as Formas de Discriminação Racial; a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento; a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias e a Convenção sobre todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.⁷⁸

3.1.2 O sistema regional de proteção dos Direitos Humanos

Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos complementam o Sistema Universal. Sendo assim, para fins de organização sistêmica, o sistema regional foi desmembrado em três microssistemas distintos, que tem por objetivo resguardar os Direitos Humanos em diferentes regiões do globo, quais sejam: Sistema Europeu, Sistema Interamericano e o Sistema Africano.

⁷⁷Organization of American States. **Declaração e Programa de Ação de Viena Conferência Mundial Sobre Direitos Humanos**. Viena, 14-25 de Junho de 1993.

⁷⁸PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise Crítica do Conceito "Refugiado Ambiental**. 2009, p. 25.

Os Sistemas Regionais possuem os mesmos deveres de proteção instituídos pelo Sistema Universal, mas garantem uma maior eficiência no desempenho de suas atividades, haja vista que foram criados com o intuito de abranger as especificidades de determinadas áreas, geograficamente mais próximas das necessidades dos indivíduos:

Embora, inicialmente tenha havido incerteza, especialmente por parte das Nações Unidas, na instauração de sistemas regionais, é indiscutível o seu valor na proteção dos direitos humanos, especialmente quando abre a possibilidade para a atenção a certas particularidades culturais da região.⁷⁹

O Sistema Europeu teve sua origem no Conselho da Europa em 1949, com normas estabelecidas pela Convenção Européia para Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, adotada em Roma, no dia 04 de novembro de 1950:

O nascimento do sistema regional europeu de direitos humanos foi consequência direta da memória ainda recente do ocorrido na Segunda Guerra. Em verdade naquele quadro incipiente de integração a esperança de se implantar naquele Continente um *standard* mínimo de proteção a todos os países do bloco.⁸⁰

A Convenção Européia de Direitos Humanos possui amplo alcance na proteção dos indivíduos, resguardando qualquer pessoa que se encontra em seu território, independente de sua nacionalidade.

Todavia, a referida convenção protege apenas os direitos civis e políticos, direitos esses considerados de primeira geração, sendo omissa quanto aos direitos de segunda geração, que tratam dos direitos sociais e econômicos.

Em relação ao aparato judicial, as ações propostas contra os Estados-membros signatários que violem os Direitos Humanos em seus territórios podem ser apresentadas pela vítima na Corte Européia de Direitos Humanos, que tem sede em Estrasburgo.

⁷⁹ANJOS, Priscila Caneparo dos. p. 177. Op. Cit.

⁸⁰MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 2011, p. 903

Por sua vez, o Sistema Interamericano tem por escopo a proteção dos Direitos Humanos nos países da América Latina, com previsão estabelecida na Carta da Organização dos Estados Americanos, assinada em Bogotá em conjunto com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que elenca os direitos e deveres do homem americano. Entretanto, ambos diplomas não possuem caráter de obrigatoriedade por parte dos Estados signatários.

Ademais, não são apenas a Carta da Organização dos Estados Americanos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem que compõem o sistema interamericano. Além desses instrumentos, constam ainda no rol de proteção a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada como Pacto San José da Costa Rica e o Protocolo relativo aos direitos sociais e econômicos, conhecido como Protocolo de San Salvador de 1988.

Sobre o Sistema Africano, verifica-se que o diploma foi consagrado na Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos, também denominada Carta de Banjul, aprovada pela OUA em 1981, na Conferência Ministerial em Banjul, Gâmbia.

A Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos inovou ao reconhecer os direitos ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, direitos humanos de terceira geração, contemplando em seu seio normativo todas as gerações de direitos, bem como adicionou os direitos dos povos, assim comentado por Mazzuoli:

Tendo consagrado as duas (pode-se até mesmo dizer: as *três*) categorias de direitos num só texto, o que se entende é que a Carta Africana não fez qualquer distinção entre os direitos civis e políticos, de um lado, e os direitos econômicos, sociais e culturais de outro, o que constitui a consagração da doutrina segundo a qual os direitos humanos são indivisíveis (princípio da indivisibilidade dos direitos humanos), para além de universais, interdependentes e inter-relacionados. Assim, a Carta não distinguiu a "natureza" dos direitos, atribuindo-lhes igual força jurídica [...].⁸¹

⁸¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Op. Cit. 2011, p. 929.

No intuito de cumprir as normas previstas na Carta Africana, foi criada a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Contudo, a referida comissão não possui força jurisdicional, vez que suas decisões não possuem natureza obrigatória.

Em 1988, é criado o protocolo adicional da Carta Africana, que prevê a criação da primeira corte especializada em direitos humanos da África. O protocolo somente entrou em vigor no ano de 2004, ano este que a Corte Africana de Direitos do Homem e Dos Povos passou a exercer suas atividades.

3.2 O DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO

Sendo considerado direito consuetudinário, ou seja, aquele que advém dos costumes, o direito humanitário teve sua gênese em 1860, tratando especificamente da proteção daqueles que não participavam ou que deixavam de participar dos confrontos armados, bem como, dos feridos oriundos desses confrontos.

O DIH conta com três vertentes, quais sejam: o Direito de Genebra, Direito de Haia e o Direito de Nova Iorque, no qual, segundo Rezek:

O Direito Internacional Humanitário é uma construção marcadamente costumeira, portanto, resultado do acúmulo de diversos e sucessivos momentos, com surgimento formal simultâneo ao da Cruz Vermelha. Ele só veio a ficar conhecido como tal a partir das convenções de Genebra de 1949, sendo certo que sua expansão e seu aperfeiçoamento devem-se também, principalmente, ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que é, na verdade, uma instituição internacional que pratica o Direito Humanitário, e não um centro de estudos, razão pela qual se consideram também como integrantes do Direito Internacional Humanitário, inclusive, as convenções que visam à proteção à proteção do homem, anteriores à existência destas convenções e outros documentos, como declarações multilaterais ou convenções, inclusive já revogadas ou que nunca estiveram em vigor⁸².

Com a necessidade de ampliar a gama de proteção para outras vítimas, foi incumbido à Cruz Vermelha a proteção das vítimas de calamidades e desastres ambientais. Em 1919, é criada a Liga das Sociedades da Cruz Vermelha, composta

⁸²REZEK, Jose Francisco. **Direito Internacional Público Curso Elementar**. 2005, p. 369 e 370.

pelas Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, tendo como finalidade prestar ajuda humanitária às vítimas de desastres naturais.

Segundo Bettati, a ajuda humanitária é “um direito da pessoa humana, corolário do dever de solidariedade que se impõe a toda a humanidade e que implica, nomeadamente, no dever de cooperar”⁸³.

Em 1921, nasce a União de Socorro Internacional (USI), criada como órgão específico para prestação de ajuda humanitária. Todavia, devido à falta de recursos, a USI foi desativada em 1968.

De acordo com Espiell, a preocupação com a assistência humanitária ainda se mostrava presente na pauta das Organizações não Governamentais (ONGs), vez que eram impedidas de prestar auxílio às vítimas. Isso porque, a ajuda humanitária não podiaser prestada sem o consentimento do Estado afetado, sob pena de afronta ao princípio da soberania:

A ação que constitui a ajuda humanitária deve repousar sobre o respeito dos princípios e da igualdade soberana dos Estados. Deve ser solicitada ou concedida por estes e conduzida em conformidade com os princípios da humanidade, neutralidade e imparcialidade, de modo tal que a integridade do território e a unidade nacional não sofram violações nem ataques.⁸⁴

Em 1988, a Assembléia Geral da ONU editou a Resolução nº. 43/131, no qual reconhece à importância de se permitir o trabalho das ONGs em áreas afetadas, para fins de prestar assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais e de situações emergências de mesma ordem.

Com o propósito de fortalecer a Resolução nº. 43/131 é editada em 1990 a Resolução nº. 45/100, que estabeleceu critérios objetivos para facilitar a distribuição de alimentos e auxílio médico às vítimas de desastres ambientais.

A assistência humanitária é utilizada nos dias atuais para promover ajuda as vítimas de desastres ambientais, também sendo utilizada por alguns países como

⁸³BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência: Mutação da Ordem Internacional**. 1996, p. 93.

⁸⁴ESPIELL, Hugo Gross. **Os Fundamentos Jurídicos do Direito a Assistência Humanitária**. 1999, p. 31.

medida alternativa a garantir a permanência das vítimas em países solidários, como por exemplo, o visto humanitário adotado pelo Brasil.

3.3 DIFERENCIAÇÕES ENTRE DIREITOS HUMANOS E DIREITO HUMANITÁRIO

O Direito Internacional Humanitário (DIH), assim como o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), têm por finalidade a proteção da vida, da saúde e a dignidade do indivíduo.

Todavia, mesmo partilhando a essência humanitária, o modelo de proteção de cada área é distinto, como por exemplo, o DIH promove a proteção dos combatentes em conflitos armados e das pessoas que venham a se tornar vítimas de tais conflitos e presta assistência humanitária aos grupos considerados vulneráveis.

Outrossim, as disposições do DIH são aplicáveis aos Estados envolvidos em conflitos internacionais, assim como, aos grupos que entram em confronto interno contra o Estado.

De acordo com os ditames do DIH, as pessoas naturais sofrem sanções ao desrespeitarem alguma norma da Convenção de Genebra de 1949 e seu Protocolo Adicional I de 1977 e também pela violação das normas de crimes de guerra, sendo penalizados por crimes cometidos em conflitos armados internos.

Por sua vez, o DIDH promove a proteção à vida em tempos de paz, estipulando em suas normas, sejam elas convencionais ou consuetudinárias, os benefícios que devem ser garantidos pelo governo para a proteção de seus direitos fundamentais, quais sejam: a vida; saúde; dignidade; meio ambiente sadio.

Nas disposições do DIDH, as pessoas naturais não possuem deveres específicos, mas serão penalizadas caso venham a praticar crime internacional, ou seja, aqueles sujeitos à jurisdição universal, como por exemplo, crime de tortura.

Atualmente, é competência do Tribunal Penal Internacional julgar as violações, tanto do DIDH, quanto do DIH.

3.4 VISTO HUMANITÁRIO: MEDIDA ADOTADA PELO BRASIL PARA PROTEÇÃO DOS HAITIANOS

Conforme abordado anteriormente, as solicitações de refúgio solicitadas pelos haitianos ao governo brasileiro após o terremoto de 2010 não foram concedidas com a justificativa de que a situação não era condizente com o disposto na Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967, tão pouco com a Lei nº. 9.747/97, que regulamenta o direito dos refugiados em âmbito nacional.

Mesmo assim, o Brasil mostrou-se solidário frente a situação, criando o visto humanitário, que é a autorização concedida ao estrangeiro para a entrada e permanência no país.

Disciplinado pela Resolução nº 97/2012 do CNIg, o visto humanitário possui caráter especial, sendo concedido pelo Ministério das Relações Exteriores. A referida resolução tem por fundamento os critérios humanitários, sendo o visto concedido ao nacional do Haiti que não possui boa qualidade de vida após o terremoto de 2010.

Para concessão do visto humanitário, deve-se apresentar o pedido junto ao consulado Brasileiro localizado em Porto Príncipe, capital do Haiti. Posteriormente, tem-se a alternativa de protocolo e acompanhamento do pedido junto aos Consulados Brasileiros no Peru, Equador e Bolívia. Essa medida foi adota com intuito de coibir a ação dos coiotes, que são os agentes que conduzem os indivíduos até a fronteira, de forma ilegal e mediante pagamento de certa quantia em dinheiro.

Antes da publicação da Resolução nº. 97/2012, e até os dias atuais, o CNIg concede o visto de caráter humanitário com base da Resolução nº 27/98, que prevê a concessão de visto em casos especiais ou omissos. Os beneficiados são aqueles refugiados que chegam em território brasileiro sem o visto concedido pelo Ministério das Relações Exteriores.

Em relação ao CNIg, sua criação foi prevista no Estatuto do Estrangeiro no Brasil, Lei nº. 6.815/80, diploma este que prevê um mecanismo de proteção com viés humanitário.

A proteção de caráter humanitário somente se consolidou com a aprovação da Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui no art. 14, § 3º:

O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.⁸⁵

Portanto, pode se dizer, que o visto humanitário concedido aos haitianos foi a resposta elaborada frente ao deslocamento das vítimas de desastres naturais, iniciativa que poderia ser incorporada na legislação de outros países e nas obrigações internacionais voltadas para os refugiados e direitos humanos.

Todavia, sendo uma inovação na proteção dos que sofreram violação em seus direitos humanos, a concessão do visto humanitário necessita de uma análise frente as várias possibilidades que envolvem um estrangeiro, como por exemplo, a proteção caso haja um pedido de extradição; a aplicabilidade do princípio da não devolução ou *non-refoulement* nos casos de crimes cometidos no Brasil; cláusulas de cessação do visto, que hoje possui previsão de 5 anos para conseguir residência fixa e comprovar atividade laboral para obtenção de visto permanente.

Não se pode olvidar que a chegada dos haitianos no Brasil foi objeto de questionamento pelo governo e pela imprensa nacional, causando receio na população, devido o grande fluxo migratório, considerada por parte da sociedade como uma invasão.

⁸⁵ BRASIL. Lei nº. 13.445.

Porém, a crise instaurada com a chegada desses deslocados demonstrou a urgência em redirecionar a política migratória brasileira atual, ampliando a proteção sob as perspectivas dos direitos humanos e direito humanitário.

4 CONCLUSÃO

A proteção da dignidade humana é direito de suma importância, resguardado por grande parte dos países, sendo considerado um direito fundamental inerente a condição humana.

Entre as garantias existentes, o meio ambiente sadio revela-se como imprescindível, haja vista que desde os primórdios da humanidade tem sido componente complementador para sobrevivência e melhor qualidade de vida do homem.

Contudo, os fenômenos naturais e mudanças climáticas são foco de grande preocupação, uma vez que foge da capacidade humana prever com antecedência o alcance e efeitos de tais fenômenos.

Nos países mais desenvolvidos, os resultados desses fenômenos são facilmente contornados, vez que possuem os recursos financeiros para ao menos minimizar os efeitos devastadores dos desastres naturais. Já nos países menos desenvolvidos, a escassez de recursos impede a plena reestruturação, causando assim uma série de inquietações quanto aos direitos e garantias de suas vítimas.

A proteção da pessoa humana é considerada o maior direito já conquistado, sendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos o instrumento responsável por tal garantia.

Todavia, ao tratar dos “refugiados ambientais”, a maioria dos países escolhidos como destino desses deslocados se mostram omissos quanto à proteção de seus direitos fundamentais, sendo inertes na criação ou adaptação de normas existentes que contemplem os direitos desses refugiados.

Mesmo o país que possui alternativa jurídica que possibilita a permanência do deslocado ambiental, como por exemplo, o Brasil, ainda se mostra ineficaz por não conferir caráter permanente à norma.

Por esses motivos, o “refugiado ambiental”, figura inovadora no ordenamento jurídico nacional e internacional, merece atenção especial, tanto dos organismos internacionais quanto da sociedade em geral, pois a ausência de conceituação oficial e a inexistência de normas específicas aplicáveis deixam tais indivíduos sujeitos a uma série de violações de direitos humanos.

Embora os mecanismos existentes para proteção dos refugiados sejam insuficientes, até o momento, para a proteção do “refugiado ambiental”, é possível resguardar seus direitos em outras normas de direito internacional, como por exemplo, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e sua vertente o Direito Humanitário.

Com efeito, se faz necessário um posicionamento da ONU e demais órgãos que visam a proteção da pessoa humana quanto às medidas que devem ser adotadas pelos Estados para o recepcionamento dos deslocados vítimas de desastres ambientais, a fim de promover o debate de medidas efetivas para a solução desta problemática.

Isso porque, o direito internacional não pode se furtar da responsabilidade de preservação dos direitos do “refugiado ambiental”, sendo de sua competência promover o diálogo entre as nações, com intuito de criar normas de observância obrigatória para os Estados, em que se reconheça o *status* dos refugiados vitimizados por desastres naturais.

Entende-se como medida eficaz para a solução da problemática existente a criação de um tratado específico para os “refugiados ambientais”, que verse sobre os direitos e deveres desses deslocados junto ao país que o recebe, criando princípios claros e bem definidos sob a ótica dos direitos humanos e do direito humanitário, possuindo este tratado alcance global.

Entretanto, frente ao caráter emergencial e, tendo em vista a demora para ratificação, assinatura e entrada em vigor de um tratado, considera-se também como solução viável a utilização dos instrumentos normativos já existentes, que mesmo não

sendo específicos, podem ser moldados as necessidades atuais e aplicados em caráter temporário, até a entrada em vigor da legislação específica.

Além disso, se faz necessário a criação de um órgão que fiscalize o preenchimento dos requisitos para a concessão do *status* de refugiado ambiental, uma vez que não se pode considerar todos os deslocados após um desastre natural como refugiado, vez que a partir do momento em que a vítima recebe meios de seu país para se reestabelecer, seu deslocamento não pode ser considerado forçado, mas sim de livre escolha, sendo este o motivo que o presente estudo não considera o “refugiado ambiental” como migrante.

Portanto, mostra-se urgente a necessidade de amparo por meio das normas internacionais, uma vez que se torna mais comum e elevado o número de pessoas que se enquadram na categoria de “refugiado ambiental”, que hoje possuem seus direitos tolhidos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Henrique Fischel. **A política de proteção a refugiados da organização das nações unidas – gênese no período pós – guerra (1946 – 1952)**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). 327 pgs. Brasília. Universidade de Brasília. 2006.

_____. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921- 1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANJOS, Priscila Caneparo dos. **Organizações Internacionais e Direitos Humanos – Uma Análise dos Casos Brasileiros na Organização dos Estados Americanos**. Dissertação (Mestrado em Direito). 256 pgs. São Paulo. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2011.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS 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>. Acesso em 29 de maio de 2017.

_____. **Declaração de Cartagena.** Disponível em :
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 29 de mai. de 2017.

_____. **Refugiados” e “Migrantes” Perguntas Frequentes.** Disponível em:
<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 15 de jun. de 2017.

_____. **Refúgio em Números.** Disponível em:
<<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em: 14 de ago. de 2017.

_____. **Base de Dados Jurídica.** Disponível em:
<http://www.acnur.org/index.php?id=bdl&no_cache=1&tx_news_pi1%5BoverwriteDemand%5D%5Bcategories%5D=1458&selectedCat=1458&fmenu=0&cHash=f9d1e796c7a95fa6962b88f837e9dfb5>. Acesso em: 09 de jun. 2017.

ARENDR, Hannah. **Origens do Totalitarismo: Imperialismo, Totalitarismo.** 1989.
Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_arendt_origens_totalitarismo.pdf >.
Acesso em: 22 de nov. de 2016.

ARAUJO, Luiz Ernane Bonesso de; BARICHELLO, Stefania Eugenia. **Aspectos Históricos da Evolução e do Reconhecimento Internacional do Status de Refugiado.** 2014. Disponível em:
<<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/4507/4076>>. Acesso em 18 de maio de 2017.

BARROS, Miguel Daladier. O drama dos refugiados ambientais no mundo globalizado. In **Revista Consulex**, Ano XIV, n.317, 2010.

BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência: Mutação da Ordem Internacional.** Trad. de Ana Faria. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Determina Mecanismos para a Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e Determina Outras Providências. **Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.**
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 29 de mai. de 2017.

_____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. >. Acesso em: 01 de set. de 2017

_____.Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Sentença Ação Civil Pública nº 723-55.2012.4.01.3000.** Juiz: Guilherme Michelazzo Bueno. Rio Branco, Acre, 14 de jan. de 2013. Disponível em:

<<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 02 de Ago. de 2017

CADERNO DE DEBATES 7. **Refúgio, Migrações e Cidadania**. 2012. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2009/cadernos/Caderno_de_Debates_7.pdf>. Acesso em: 15 de nov. de 2016.

CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. **Universitas: Relações Internacionais**, Brasília, v. 3, n. 2, 2005.

CUNHA, Ana Paula. Direito Internacional em xeque: Refugiados Ambientais e Econômicos. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, v.8, n.8, jul/dez. 2008. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/dint/article/view/13766>>. Acesso em 07 de jul. de 2017.

_____. Refugiados Ambientais? **Refugio, Migrações e Cidadania**. p.103. Dezembro, 2012. Disponível em: <http://www.blicacoes/2009/cadernos/Caderno_de_Debates_7.pdf>. Acesso em: 26 de nov. de 2016.

COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS. **Resolução Normativa nº 13, de 23 de março de 2007**. Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNlg nº 08, de 19 de dezembro de 2006. Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas . [S.l.: s.n.], [2016?]. Legislação Nacional.

_____. **Resolução Normativa nº 97, de 23 de março de 2007**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas. [S.l.: s.n.], [2016?]. Legislação Nacional.

_____. **Resolução Normativa nº 27 de 25 de novembro de 1998**. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas. [S.l.: s.n.], [2016?]. Legislação Nacional.

Claro, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: Mudanças Climáticas, Migrações Internacionais e Governança Global**. Dissertação (Mestrado em Direito). 114 pgs. Brasília. Universidade de Brasília. 2012.

DICIONÁRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Refugiados Ambientais**. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado+Ambiental>>. Acesso em: 27 de nov. de 2016

ESPIELL, Hugo Gross. **Os Fundamentos Jurídicos do Direito a Assistência humanitária**. In: O Direito a Assistência Humanitária: Anais do Colóquio Internacional Sobre o Direito à Assistência Humanitária. Trad. de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

GLOBO. COM. **Cobertura Completa: Terremoto no Haiti**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1446514-5602,00-COBERTURA+COMPLETA+TERREMOTO+NO+HAITI.html>>. Acesso em: 11 de set. de 2017.

GODOY, Gabriel Gualano de. **O Caso dos Haitianos no Brasil e a Via da Proteção Humanitária Complementar**. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs). 60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural. 2011.

GRECCO, Silas. **DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS–PARTE 2**. Setembro, 2008. Disponível em: <<https://silasgrecco.wordpress.com/2008/09/23/direitos-humanos-dos-refugiados-parte-2/>>. Acesso em: 26 de nov. de 2016.

INSTITUTO DE INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL (ADUS). **O Reconhecimento e Tratamento do Refugiado Ambiental: O Caso dos Haitianos no Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/wp-content/uploads/2016/06/006-Cap6-O-reconhecimento-e-tratamento-do-refugiado-ambiental-O-caso-dos-haitianos-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 22 de jul. 2017.

INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **New displacements by disasters by hazard category, 2008 to 2016**. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/database/>> Acesso em: 07 de jul. de 2017.

_____. **Provisional Mid-year figures Internal displacement in 2017 Highlights document 2017**. Disponível em: <<http://internal-displacement.org/library/publications/2017/midyear-figures-2017>>. Acesso em: 18 de ago. de 2017.

JUNIOR, Osvaldo Alves Silva. **Caso Fortuito ou Força Maior? A Hermenêutica Responde**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: Outubro, 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.25115&seo=1>>. Acesso em: 28 nov. de 2016.

LORENZANO, Vincenzo Demetrio. Justiça Social, Mínimo Social e Salário Mínimo: Uma Abordagem Transdisciplinar. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 42, n. 165, jan-mar. 2005.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5º Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. **Os Excluídos: O Mundo Desconhecido dos Apátridas**. 26 de abr. de 2007. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/os-excluidos-o-mundo-desconhecido-dos-apatridas/>>. Acesso em: 01 de ago. de 2017.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Declaração e Programa de Ação de Viena Conferência Mundial Sobre Direitos Humanos**. Viena, 14-25 de Junho de 1993. Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 18 de ago. de 2017.

_____. **Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 18 de ago. de 2017.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: Análise Crítica do Conceito “Refugiado Ambiental**. Dissertação (Mestrado em Direito). 172 pgs. Belo Horizonte. Universidade Católica de Minas Gerais. 2009.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ACRE. **Ação Civil Pública Refugiados Haitianos**. Disponível em: <<http://www.prac.mpf.mp.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/view>>. Acesso em: 10 ago. de 2017.

REPUBLICA DA ANGOLA MINISTERIO DO EXTERIOR DIREITO AO ASILO E AO ESTATUTO DO REFUGIADO. **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que regulamenta os aspectos específicos dos refugiados na África**. Disponível em:

<<http://www.estatutorefugiado.org/Content/pdfs/CONVEN%C3%87%C3%83O%20DA%20OUA%20QUE%20REGE%20OS%20ASPECTOS%20ESPEC%C3%8DFICOS%20DOS%20PROBLEMAS%20DOS%20REFUGIADOS%20EM%20%C3%81FRICA%20-%201969.pdf>>. Acesso em: 07 de mar. de 2017.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público Curso Elementar**. 10.ed.rev. e atual. São Paulo, 2005.

SCAGLIA, Geisa Santos. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Monografia. (Bacharel em Direito). 77 pgs. Universidade do Vale do Itajaí. Santa Catarina. 2009.

SILVEIRA, Patricia Azevedo da. **Refugiados Ambientais e sua Proteção Jurídica no Direito Internacional**. 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista58/revista58_247.pdf>. Acesso em: 13 de jun. de 2017.

UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Enciclopédia do Holocausto– Os Refugiados**. Disponível em: <<https://www.ushmm.org/wlc/ptbr/article.php?ModuleId=10005139>>. Acesso em: 26 de mai. 2017

WALDELY, Aryadne Bittecourt. **Direito Internacional dos Refugiados: Uma Análise Histórico-Política**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br>> Acesso em: 09 de nov. de 2016.