



Juliana Ervilha T. Pereira

**Refugiados Ambientais
Refugiados ou migrantes?**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Danielle de Andrade Moreira
Co-orientadora: Prof^a. Márcia Nina Bernardes

Rio de Janeiro
Março de 2014.



Juliana Ervilha Teixeira Pereira

**Refugiados Ambientais
refugiados ou migrantes?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof^a. Danielle de Andrade Moreira

Orientadora
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof^a. Márcia Nina Bernardes

Co-orientadora
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Gustavo Sénéchal de Goffredo

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Ronaldo do Livramento Coutinho

UERJ

Prof^a. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 31 de março de 2014.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Juliana Ervilha Teixeira Pereira

Professora de Direito Internacional e Constitucional na Rede de ensino DOCTUM; Funcionária Pública; Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa/MG

Ficha catalográfica

Pereira, Juliana Ervilha Teixeira.

Refugiados Ambientais - refugiados ou migrantes? Juliana Ervilha Teixeira Pereira; orientador: Danielle de Andrade Moreira. – Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Direito, 2014.

ix.; 139 f. : 29,7 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito.

Inclui bibliografia

1. Direito - Teses. 2. Cidadania. 3. Migrantes. 4. Refugiados. 5. *Status* Jurídico. 6. Refugiados Ambientais. I. Moreira, Danielle de Andrade. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

“E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas.

E é tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá
E é tão bonito quando a gente sente
Que nunca está sozinho por mais que pense estar”.
(Gonzaguinha – Caminhos do Coração)

Agradecimentos

Não acredito que seja possível terminar um trabalho como este sendo a mesma pessoa do início do trajeto. Esta é, com certeza, uma experiência ímpar de transformação, crescimento, superação e realização. Não restam dúvidas de que o resultado, aqui materializado, não foi escrito somente a “duas mãos”, e diversas foram as pessoas que, de uma forma ou de outra, contribuíram para sua conclusão. Sugestões, conselhos e críticas, mas também carinho e compreensão me foram oferecidos e o meu agradecimento é a todas estas pessoas.

Em primeiro lugar, a meus pais. Sempre vocês. Sempre exemplo. Sempre comigo. Vocês são meus guerreiros, minhas referências, minha vida, meu chão, meu tudo. Nos melhores e nos piores momentos. Nas alegrias e nas provações da vida, vocês sempre estiveram comigo. Obrigada. Jamais existirão palavras para descrever meu amor por vocês.

A meu irmão, minha rocha, pela sua presença, apoio e incentivo. Quando eu “crescer”, quero ter a sua serenidade.

Aos tios, primos e primas. Obrigada pela força. Não posso deixar de mencionar tia Vanilde, madrinha do coração, que sempre “curte” meus progressos e as *tias* Rosário e Angélica, a primeira, por me mostrar o caminho da docência e a segunda pela acolhida de sempre. Tio João e tia Inalva, o apoio de vocês sempre será lembrado. Obrigada a todos pelo carinho e generosidade.

“Companheiros” de escrita também foram os que me permitiram ter a oportunidade de ingressar, permanecer e concluir este programa. Pessoas que não somente estiveram juntos nas idas e vindas, mas também no compartilhamento das próprias ideias, a ajuda na escrita dos trabalhos e na divisão das agruras. Em especial, é impossível não mencionar a Alê...a amiga das horas mais alegres e das mais loucas deste processo, companheira de dúvidas e alegrias, revisora e “psicóloga”. Rodolfo, você foi o “salvador” na reta final. Rosi, “ai de mim” se você não estivesse por aí. A vocês, meu eterno agradecimento.

Às Faculdades Integradas de Caratinga e à Rede Doctum, em especial aos professores Pedro, Dário e Oscar, por abrirem as portas da instituição para uma novata. Meus mais sinceros agradecimentos pelo incentivo e por acreditarem no meu sonho.

Aos meus mais queridos amigos, da 2ª Secretaria da Comarca de Inhapim e todos os outros, que souberam cuidar da nossa amizade, quando muitas vezes eu não o fazia. Vocês foram generosos o suficiente para compreender e, com isso, ajudaram-me em toda a caminhada. Sem vocês ela teria sido infinitamente mais difícil.

Às professoras Danielle de Andrade Moreira e Márcia Nina Bernardes, que exerceram, em plenitude, o ofício da orientação. A vocês minhas maiores manifestações de carinho, admiração e respeito. Obrigada pela partilha do saber e do tempo, pela paciência e pela compreensão.

Aos demais professores do programa da PUC-Rio, na pessoa da professora Gisele Cittadino, pela competência e disposição para dividir o conhecimento.

Por fim, Àquele que pelo dom da vida, sempre esteve presente, mas que eu, muitas vezes não soube reconhecê-Lo. Ainda sim, Você colocou tantas pessoas especiais na minha vida, permitindo-me estar aqui, sonhar e realizar este sonho.

Todos estes e mais aqueles que não mencionei (somente a emoção do final da jornada justificam meu esquecimento): muito obrigada! Mais do que buscar o conhecimento científico, vocês me proporcionaram uma lição de vida.

Resumo

Pereira, Juliana Ervilha Teixeira; Moreira, Danielle de Andrade. **Refugiados Ambientais - Refugiados ou migrantes?** Rio de Janeiro, 2014. 139p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação tem como objetivo apresentar argumentação que permita que o debate sobre a categorização jurídica dos refugiados ambientais seja feito a partir da premissa de que é inviável deixar a situação destes seres humanos, tal como está, ou seja, sem a proteção jurídica que lhes é devida. Para tanto, partir-se-á da ideia de cidadania, resultante não somente da sociedade globalizada, mas também cosmopolita e de risco. As dificuldades advindas da determinação do conceito de refugiado ambiental, diz respeito para além do direito internacional humanitário e do direito internacional dos refugiados, aos direitos humanos e traz no seu desenvolvimento a ideia da insuficiência da atual resposta do direito internacional como um todo. Neste sentido, é que foram traçados os raciocínios apresentados neste trabalho, de forma a buscar embasamento sólido para a resposta ao *status* jurídico dos refugiados ambientais, como nova categoria de refugiados.

Palavras-chave

Cidadania; Migrantes; Refugiados; *Status* Jurídico; Refugiados Ambientais.

Abstract

Pereira, Juliana Ervilha Teixeira; Moreira, Danielle de Andrade (Advisor). **Environmental Refugees - refugees or migrants?** Rio de Janeiro, 2014. 139p. MSc. Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis aims to present an argument that allows the debate on the legal categorization of environmental refugees be done in terms of taking into consideration that it is not feasible to leave their situation without the legal protection due them as it is. To achieve this end, the idea of citizenship will be the starting idea, as a result not only from the globalized society we live in, but also cosmopolitan and of risk. The difficulties arising from the determination of the concept of environmental refugees is related more to respect for human rights than to international humanitarian law and international refugee law, and brings in its development the idea of the inadequacy of the current response of international law as a whole. Moreover, that reasoning has been traced in order to seek foundation for responding to the legal status of environmental refugees, as a new category of refugees.

Keywords

Citizenship; Migrants; Refugees; Legal Status; Environmental Refugees.

Sumário

Introdução	10
1 Cidadania e Globalização: justificativa de proteção dos refugiados ambientais	17
1.1 A cidadania cosmopolita	25
1.2 A cidadania cosmopolita e a sociedade de risco	32
2 A Proteção Internacional dos Deslocamentos Populacionais	46
2.1 Migração Internacional	48
2.2 Refúgio: origens, conceito e instrumentos de proteção	64
2.2.1 A internacionalização dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e os Refugiados Ambientais	68
2.2.2 O conceito de refugiado trazido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e os Refugiados Ambientais	72
2.2.2.1 Os motivos e elementos ensejadores do pedido de refúgio	79
3 Refugiados Ambientais: em busca da determinação jurídica	91
3.1 Complexidades conceituais	91
3.2 O conceito clássico de Refugiados e os Refugiados Ambientais: adequação	108
4 Conclusão	125
5 Bibliografia	131

Introdução

As migrações sempre foram um fenômeno ligado à história humana. Seja em busca de uma “terra prometida”, seja por melhores condições de sobrevivência, o homem sempre se deslocou. O que é novo, para fins da presente análise, é a dimensão do impulso gerador de algumas formas de mobilidade transnacional. As alterações e os desastres climático-ambientais estão se tornando, cada vez com maior intensidade, elementos de pressão da mobilidade.

No atual *modus vivendi* da sociedade, a ideia de produzir para progredir e enriquecer ocorre de forma cada vez mais inconsequente, do que decorrem fenômenos das mais diversas ordens, que vão desde pobreza e má divisão da rendas, passando inclusive pelos grandes desastres e alterações climático-ambientais. Em especial para as parcelas mais pobres e vulneráveis da população mundial, traz a necessidade da mobilidade que, num recorte, somente será analisado na presente dissertação sob o aspecto transnacional. Desta nova realidade, surge o que aqui se tem como objeto de estudo: os refugiados ambientais¹.

Pode ser observado que grande parte desta mobilidade ocorre no interior dos Estados, o que, como já ressaltado, não será objeto da presente, entretanto previsões existem no sentido de que se poderia chegar a um bilhão de pessoas em situação de mobilidade.² E este é o cerne da questão, que muitas das vezes é ignorada quando se brame a bandeira de um ou outro lado da questão: um ser humano, não nacional do Estado receptor, solicita proteção que não pode ser concedida em face de ausência de instrumento legal que o reconheça como

¹ De início, já se ressalta que a presente dissertação usará a expressão refugiados ambientais para referir-se, de forma resumida, àquelas pessoas que se vêem obrigadas a uma mobilidade internacional em função dos desastres e alterações climático-ambientais, sem que haja a preocupação, até a parte final da dissertação, com a vinculação a um ou outro instituto.

² Entendimento da autora a partir de: “[...], Christian Aid have postulated that a billion people could be permanently displaced by 2050 – 250 million by climate change-related phenomena such as droughts, floods and hurricanes and 645 million by dams and other development projects (Christian Aid 2007).” BOANO, Camillo; ZETTER, Roger; MORRIS, Tim. *Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*. Refugee Studies Centre – Oxford Department of International Development. University of Oxford, November 2008. P. 12. Disponível em <http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/policy-briefings/RSCPB1-Environment.pdf>. Acesso em dezembro de 2013.

inserido em determinada categoria jurídica. E talvez esta seja a maior situação de vulnerabilidade a que um ser humano pode estar sujeito: a da inexistência sob o ponto de vista da proteção jurídica.

Destarte, tem-se como objetivo discutir a categorização jurídica dos refugiados ambientais e, para tanto, apresentar-se-á, num primeiro momento, a base filosófica, que terá início com as ideias de Hannah Arendt e sua concepção da cidadania, tão somente na relação desta com o “direito a ter direitos”. Ainda no tocante à cidadania, perceber-se-á que esta não pode estar ligada somente ao nascimento em determinado Estado ou a partir de um laço consanguíneo. É preciso que abarque também aquele ser humano que, mesmo não nascido no Estado em que se encontra, escolheu este como seu local de desenvolvimento, em busca de condições dignas de sobrevivência. Esta ideia será desenvolvida a partir de Habermas e sua concepção de cidadania cosmopolita, no que o pensamento de Beck irá corroborar com a ideia de remodelação da cidadania e soberania.

Apesar da distância histórica entre Arendt e Habermas, ambos analisam a questão da mobilidade em massa a partir de pontos comuns: multiculturalismo, guerras e desfazimento de Estados. Entretanto, se o Estado-Nação permitiu a ideia de identidade nacional como fator de ligação entre as pessoas, para Habermas é a consciência de pertencer à mesma nação é que faz com que as pessoas se tornem responsáveis politicamente pelas outras. A identidade cultural proporciona condições para a identidade política, entretanto, também faz com que surjam conflitos entre os padrões culturais trazidos pelos estrangeiros e os do próprio Estado. Para ele a solução estaria centrada na priorização dos princípios constitucionais dos direitos humanos e da democracia. Somente o patriotismo constitucional, enquanto consubstanciação do processo democrático, em que a sociedade assim delibera, seria a solução para a geração de “solidariedade entre estranhos”, nas palavras de Habermas. Nesse sentido a cidadania política deixa de referir-se a uma ideia de laços culturais para ser resultado de uma nação formada por cidadãos livres e iguais que deliberaram desta forma para constituir um Estado constitucional. A cidadania passaria a exigir uma proteção transnacional, baseada no reconhecimento de direitos que permitam a participação na comunidade, independentemente de ser nacional ou não.

Ademais, perceber-se-á também que transnacional são os riscos que hoje enfrenta a sociedade que, em função da forma de desordenado crescimento

econômico sofre, de forma generalizada, com as consequências de catástrofes ambientais, nas palavras de Ulrich Beck. Desta forma, é preciso repensar o conceito de cidadania, mas também a de como, democraticamente, lidar com os riscos, que não se restringem aos espaços nacionais e que não observam estratificações sociais ou estruturas legislativas.

Se para Arendt a marca do século XX foi a II Guerra Mundial, para Beck foi o desastre de Chernobyl, que para ele teve por condão igualar todos os seres humanos e suprimir as fronteiras do perigo. Foi a demonstração do compartilhamento dos riscos e da insegurança da atual sociedade. Assim, se o período histórico analisado por Arendt trouxe a constatação da cidadania como o direito a ter direitos, a globalização, sob o enfoque de Habermas e dos processos de migração, fez com que esta fosse repensada, seja sob o prisma da multiculturalidade e dos conflitos por ela gerados, seja pela ideia do compartilhamento dos riscos.

O Estado, além de cumprir as funções para os quais foi criado, agora precisa também lidar com as consequências e as responsabilidades que ultrapassam suas fronteiras. É preciso que existam instrumentos que permitam a participação popular nos processos decisórios, principalmente no que diz respeito aos riscos ambientais. É preciso que estes sejam expostos e debatidos, ao invés de ocultados e apresentados sob uma roupagem de normalidade. Estados e governos deveriam proteger a população dos perigos e catástrofes ambientais, decorrentes da evolução, ao invés de recusarem-se ou omitirem-se.

A centralidade da presente dissertação está na situação dos “refugiados ambientais”, pessoas que, privadas de condições de sobrevivência por conta de desastres ambientais, propõem-se a buscar tais condições em outros Estados, que não os de origem. Entretanto, a eles tem sido negada proteção como tal, ao argumento de que não possuem *status* jurídico definido. Eles são uma incógnita para o direito internacional e a resposta estaria na ideia de cidadania, eis que sem ela não há que se falar em direitos humanos. Esta é a base de um conceito de cidadania, fornecido por Habermas a partir da ideia de formação de uma cidadania comum, decorrente da consciência de haver “obrigações para com o bem comum”. Ter nascido em determinado Estado ou ter determinada ascendência não é suficiente, frente ao processo multicultural que permeia a sociedade globalizada.

Os movimentos migratórios demonstram que independentemente do local de nascimento, almeja-se o “bem comum” do local onde se tem condições dignas de sobrevivência. É uma busca pelo que permitiria a igualdade dos homens em direitos, em que haja a coexistência e o respeito às diferenças étnicas, políticas, sociais, culturais e religiosas. Destas premissas decorreria também o compromisso dos Estados democráticos com a não-discriminação entre nacionais e estrangeiros/refugiados. Essa concepção de uma cidadania transnacionalizada também encontra respaldo em Beck, para quem somente então os direitos humanos e a necessária participação política para destituição da irresponsabilidade organizada será possibilitado. Independentemente de pertencimentos a um ou outro Estado, mas enquanto cidadão cosmopolita.

Em um segundo momento, passar-se-á à busca da resposta à inserção dos refugiados ambientais em alguma categoria jurídica já existente. Para tanto, apresentar-se-ão as duas formas referenciais de mobilidade internacional: migração e refúgio. A caracterização destes institutos se dará a partir de alguns dos instrumentos de cooperação referentes ao tema, quais sejam, a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966; a Declaração sobre Direitos Humanos de Indivíduos que Não São Nacionais do País em que Vivem, de 1985 e a Convenção Internacional para proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, de 1990. Acerca do conceito de refugiado, partir-se-á do conceito trazido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, quando também serão apresentadas as ideias constantes na Declaração de Cartagena sobre os Refugiados Americanos, de 1984 e, no âmbito da União Africana, a Convenção sobre Proteção e Assistência a Pessoas Deslocadas Internamente na África, de 2009 (conhecida como Convenção de Kampala). Neste capítulo, também será apresentado um breve esboço histórico do instituto do refúgio, com a finalidade de demonstrar-se a ideia de que a flexibilização do instituto ocorreu desde sua gênese.

Reveste-se de importância, a questão da definição de migrante, que é encontrada tão somente no que diz respeito ao trabalhador migrante na Convenção Internacional para proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, ainda não ratificada pelo Brasil, mas que tem por grande mérito a proteção da dignidade de pessoas nestas condições. Além dos direitos e deveres, a

Convenção entende como trabalhador migrante, aquelas pessoas que se encontram em estado do qual não é cidadão e que ali vai exercer atividade remunerada. A concepção do migrante encontra seu primeiro óbice no entendimento de que não existe um direito humano de migrar, do que decorre a instalação de políticas restritivas de fluxos migratórios e de fechamento de fronteiras. Chega-se mesmo a falar em uma camuflagem de uma cultura xenofóbica e em uma incapacidade de aceitação e reconhecimento dos direitos humanos a todos, independentemente de terem nascido em um ou outro Estado ou de estarem ali em busca de lazer ou de melhores condições de vida. É de se pensar que enquanto a globalização propugna por um “mundo sem fronteiras”, a tecnologia e a política de segurança e controle de fronteiras, por parte dos Estados parece caminhar em direção oposta para os que não pertencem ao Estado/Comunidade. Desta forma, esta Convenção reveste-se de importância por ser um grande avanço na tutela destas pessoas, entretanto, perceber-se-á que não existe ainda um sistema internacional confiável e com nível de organização suficiente para tais pessoas.

Para a definição de refugiado, por sua vez, ter-se-á como marco histórico a formação, em 1919, da Liga das Nações e, mais especificamente, o estabelecimento do Alto Comissariado para Refugiados Russos, que chamaram a atenção pelo fato de que o governo revolucionário russo estabeleceu como critério de nacionalidade a identificação com a causa socialista. Deste comissariado surgiu o primeiro documento de identificação de refugiados, o Passaporte Nansen que, em 1933, tem sua competência alargada com a criação do Escritório Nansen para Refugiados e passa a enfrentar outra situação: a dos judeus alemães, surgida a partir do III Reich e da política anti-semita de Hitler. Com esta situação, inicia-se um novo êxodo na Europa e, como consequência, mais uma vez, surge a necessidade de definição da condição jurídica destas pessoas e, mais uma vez, cria-se um “instrumento” pontual em 1936: o Alto Comissariado para Refugiados Judeus provenientes da Alemanha. As soluções deixam de ser pontuais com a criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, e, desta forma, critérios coletivos passaram a ensejar a concessão de refúgio.

Com a eclosão da II Guerra Mundial foi criada a Administração das Nações Unidas para Socorro e Reconstrução, ainda marcada pela provisoriedade e que, em 1948, foi substituída pela Organização Internacional dos Refugiados. Somente com o estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os

Refugiados, já dentro do sistema da Organização das Nações Unidas é que se tem a instalação de um organismo internacional responsável por todas as questões, desde jurídicas até logísticas, relativas aos refugiados.

Resta ainda, a questão da definição de refugiado, que até então se dava na mesma esfera que a proteção: de forma pontual. Para tanto, em 1951, convencionou-se que refugiado seria aquela pessoa:

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 desse 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.³

Conceito este que apresentava uma limitação temporal e outra geográfica, aquela retirada pelo Protocolo de 1957 e esta que, de certa forma, ainda prevalece, mesmo que em desuso. Entretanto, esforços regionais ampliativos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados são ainda existentes e, neste sentido, foi a Convenção Africana (1969)⁴ e a Declaração de Cartagena (1984)⁵, a primeira ao apresentar acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública e a segunda com a ideia de que violações maciças dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, podem ser fatores determinante da situação de refugiado.

Neste ponto, no âmbito da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, segue-se com a apresentação e análise dos cinco motivos ensejadores do pedido – a existência de perseguição ou temor de perseguição em virtude de *raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas* – e seus três elementos essenciais – *perseguição, bem fundado temor e extraterritorialidade*.

³ Art. 1º, § 1º, “c” da CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951). Disponível em http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=118. Acesso em fevereiro de 2013..

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA) QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS NA ÁFRICA (1969). Cf. art. I(2) Disponível em http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=118. Acesso em fevereiro de 2013

⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Cartagena, de 1984. Cf. conclusão item III, conclusão terceira. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=118. Acesso em fevereiro de 2013

Uma vez apresentados os delineamentos do conceito clássico de refugiados, passar-se-á à apresentação de alguns dos conceitos doutrinários de refugiado ambiental, com a finalidade de análise dos mesmos, demonstrando assim, que o reconhecimento jurídico destes, não somente é viável como urgente. Neste sentido, o que se verá é que não se proclamará pela dinamização irrestrita do instituto, mas sim pela dinamização que vise, por exemplo, a adequação a novas realidades e não a realidades que não lhe dizem respeito. Em outros momentos históricos, foi demonstrado que a proteção pontual sempre foi insuficiente e necessárias adequações foram feitas, mas sempre dentro de uma da ideia central, qual seja, a de proteção da pessoa humana que sofre (ou está ameaçada) de sofrer alguma forma de perseguição que coloca sua vida em risco.

Neste último capítulo, apesar de não ser o foco da dissertação, também serão apresentados, de forma resumida e pontualmente, os exemplos de Bangladesh e Tuvalu, países que sofrem mais duramente os efeitos das mudanças climáticas e que são apontados como alguns dos que originarão as maiores e mais emblemáticas levas de refugiados ambientais. Também será brevemente mencionada a questão dos haitianos e sua recepção pelo Brasil.

A preocupação com a questão dos refugiados ambientais é premente, uma vez que esta já sinaliza seu agravamento e a solução demanda um comprometimento dos diversos sujeitos internacionais e o presente trabalho visa, desta forma não somente chamar a atenção, mas de forma precípua apresentar fundamentos sólidos para a determinação de um *status* jurídico que garanta a melhor proteção.

1

Cidadania e Globalização: justificativa de proteção dos refugiados ambientais

O aporte teórico para as questões aqui propostas partirá das ideias de Hannah Arendt no tocante à cidadania, enquanto “direito a ter direitos”,^{6/7} e de Jürgen Habermas e sua proposta, frente à globalização, de superação do conceito de cidadania tão somente ligado ao nascimento em solo nacional para o de uma cidadania dita cosmopolita⁸. Também serão apresentadas algumas considerações traçadas por Ulrich Beck, no tocante ao conceito de sociedade de risco e irresponsabilidade organizada, decorrentes também da globalização.⁹

Para tanto, inicia-se com as conclusões e fatos que Arendt apresenta em sua obra “Origens do Totalitarismo”, especificamente no capítulo denominado “O declínio do Estado-Nação e o fim dos direitos do homem”,¹⁰ aqui resumidamente apresentado, onde ela traça a questão da apatridia e dos refugiados no período subsequente à II Guerra Mundial. Para Arendt

A barbárie do totalitarismo significou ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do direito. Diante dessa ruptura, emerge a necessidade de reconstruir os direitos humanos como referencial e paradigma ético que aproxime o direito da moral. Nesse cenário, o maior direito passa a ser, adotando a terminologia de Hannah Arendt, o direito a ter direitos, ou seja, o direito a ser sujeito de direitos.¹¹

⁶ De acordo com Lafer, o pensamento de Arendt era no sentido de que a realidade apresentada pelos *displaced persons* e pelo totalitarismo conduziu à ideia de que a cidadania era o direito a ter direitos, “pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da consciência coletiva”. LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo, Companhia das Letras, 1988. P. 22.

⁷ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.300-336.

⁸ Para o que será usado o texto “O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania”. HABERMAS, Jürgen. *O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania*. In: Novos Estudos CEBRAP, n. 43. São Paulo, novembro de 1995.

⁹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011.

¹⁰ ARENDT, Hannah. Op.cit. P.300-336.

¹¹ PIOVESAN, Flávia. *Direito Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 9ªed.rev.ampl. e atual. São Paulo. Saraiva, 2008. P.118.

Para determinar o que hoje se conhece como apátridas e refugiados,¹² Arendt retorna ao final da I Guerra Mundial e à formação das “minorias” e “apátridas”, com a busca pela sobrevivência (e de liberdade) por parte daqueles que não encontravam a plenitude de direitos, face aos problemas étnicos-políticos advindos do fim do referido conflito.

No contexto da realidade pós-I Guerra Mundial, Arendt entrevê uma realidade social em que desemprego e os conflitos internos fizeram surgir uma verdadeira “massa” ou, nas palavras de Arendt, uma “migração de compactos grupos”,¹³ que se deslocava em busca de condições de vida. Entretanto, “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”.¹⁴

Neste ponto, é de lembrar-se que justamente a ideia da existência de direitos independentemente de qualquer vínculo jurídico estatal é que deram origem as reflexões de Arendt. A questão percebida era a de que se tais direitos existissem desta forma, como explicar a ausência de proteção às minorias na Europa naquele contexto histórico?¹⁵ Como garantir direitos a pessoas que não pertenciam a qualquer comunidade juridicamente organizada? Estas foram algumas das questões respondidas por Arendt.

A notoriedade internacional da figura do apátrida vem somente após a II Guerra Mundial quando passou a abarcar aquelas pessoas que não possuíam vínculo com Estado algum, seja porque este deixou de existir, seja porque quando

¹² Em sua obra, Hannah Arendt apresenta interessante esclarecimento, na nota de rodapé nº 28 do Capítulo em estudo. De acordo com ela, “os numerosos e diferentes esforços dos legisladores no sentido de simplificar o problema declarando uma diferença entre o apátrida e o refugiado – como argumentar ‘que o *status* do apátrida é caracterizado pelo fato de não ter nacionalidade, enquanto o do refugiado é determinado por sua perda de proteção diplomática’ (Simpson, op. cit.,p.232) – foram sempre anulados pelo fato de que ‘*todos os refugiados são apátridas para fins práticos*’ (Simpson, op. cit.,p.4)”. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P. 314 (grifo da autora).

¹³ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.300.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Neste sentido, Arendt lembra que “o jornal oficial da SS, o *Schwarte Korps*, disse explicitamente em 1938 que, se o mundo ainda não estava convencido de que os judeus eram o refugio da terra, iria convencer-se tão logo, transformados em mendigos sem identificação, sem nacionalidade, sem dinheiro e sem passaporte, esses judeus comesçassem a atormentá-los em suas fronteiras. E o fato é que essa propaganda factual funcionou [...] não apenas porque fazia dos judeus o refugio da terra, mas também porque a incrível desgraça do número crescente de pessoas inocentes demonstrava na prática que eram certas as cínicas afirmações dos movimentos totalitários de que não existiam direitos humanos inalienáveis [...]”.ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.pag 302.

“expulsos de seus países pela revolução social, eram desnacionalizados pelos governos vitoriosos”.¹⁶ Formou-se uma massa de seres humanos e a omissão do Estado em relação a tal situação tornou-se evidente. Se em outros tempos os movimentos migratórios eram bem vistos, seja porque significavam incremento de capitais ou mão de obra,¹⁷ neste período histórico foram vistos como uma calamidade, afinal essa massa era constituída, de sobremaneira, por seres humanos desesperados, carentes, famélicos, doentes e desnacionalizados; uma combinação que somente teria o condão de levar os Estados à falência, na visão estrita do, repita-se, momento histórico.

Assim é que desta situação ímpar do apátrida, em que ele passa a ser visto como uma “anomalia”,¹⁸ eis que, sendo um “fora da lei”, a única forma de manter qualquer vínculo com o Estado era cometer um delito e, assim, receber certa igualdade humana. “Só como transgressor da lei pode o apátrida ser protegido pela lei. Enquanto durem o julgamento e o pronunciamento da sua sentença, estará a salvo daquele domínio arbitrário da polícia, contra o qual não existem advogados nem apelações”.¹⁹

De acordo com a autora, cidadania é apresentada como pertencimento a uma sociedade organizada juridicamente e como “condição para um indivíduo beneficiar-se do princípio da legalidade”.²⁰ Neste sentido, Lafer conclui, ao analisar as ideias de Arendt, no tocante à apatridia, que perder o “*status civitatis*” significa ser expulso da humanidade, de nada valendo os direitos humanos aos expelidos da trindade Estado-Povo-Território.²¹ Arendt percebe que os Direitos do Homem eram “inexequíveis (...) sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano”²². Ela aponta duas perdas sofridas: a primeira foi o lar, o que “significava a perda de toda a textura social na qual

¹⁶ Exemplificativamente, Arendt menciona que “A esse grupo pertencem milhões de russos e de alemães, centenas de milhares de armênios, romenos, húngaros e espanhóis — para citar apenas as categorias mais importantes”. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.311.

¹⁷ ANDRADE, José H. Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme de (coords). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro. Renovar, 2001. P.116.

¹⁸ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988. P.147.

¹⁹ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.320.

²⁰ LAFER, Celso. Op.cit. P. 154.

²¹ Ibid. P.147.

²² ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.327.

havia nascido e na qual haviam criado para si um lugar peculiar no mundo”. Para ela, este fato nada teria de extraordinário, eis que migrações forçadas sempre foram ocorrências normais, se não fosse a “impossibilidade de encontrar um lar”. A segunda perda, para ela, foi a da proteção governamental, que significava “a perda da proteção do governo, e isso não significava apenas a perda da condição legal no próprio país, mas em todos os países”.²³

A perda desse direito implicaria na transformação dos homens em seres supérfluos, descartáveis e, talvez a maior demonstração dessa transformação seja a figura dos apátridas ou párias. Assim é que para Arendt, os apátridas são pessoas que tiveram seus direitos usurpados, tão somente por terem “nascidos na raça errada (como no caso dos judeus na Alemanha), ou na classe errada (como no caso dos aristocratas na Rússia) ou convocados pelo governo errado (como no caso dos soldados do exército republicano espanhol)”.²⁴

Nota-se que a ausência de identificação do vínculo entre o cidadão e um Estado, implica sua inexistência no mundo jurídico. Desta afirmação, decorre outro grande problema: até então, os direitos humanos, tidos como inalienáveis e que até o século XIX haviam sido “invocados de forma bastante negligente, para defender certos indivíduos contra o poder crescente do Estado e para atenuar a insegurança social”,²⁵ eram vinculados à cidadania. E este é o paradoxo, sem cidadania não havia como o indivíduo pleitear proteção contra atentados aos direitos humanos. Entretanto, tais direitos deveriam existir independentemente de qualquer outro requisito, além do de ser humano. É a figura do apátrida que melhor demonstra tal paradoxo e, como consequência, a perda de efetividade dos direitos humanos.²⁶ Se a existência, tão somente enquanto ser humano, deveria ser o suficiente para que os direitos mais essenciais de todos os homens fossem (ou estivessem) garantidos, por que a ausência de vinculação a um Estado determinaria a usurpação de seus direitos?

²³ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.327

²⁴ Ibid. P.328.

²⁵ Ibid. P.326.

²⁶ Arendt tece uma crítica à existência de direitos do homem, fundados na natureza humana. De acordo com ela, a inalienabilidade, característica essencial de tais direitos, consubstanciava-se na ideia de independência em relação a qualquer governo, entretanto, no momento em que um determinado grupo humano deixou de usufruir da proteção estatal, nenhuma autoridade existia para protegê-los, demonstrando assim que para a efetividade dos direitos humanos, a natureza humana era insuficiente, exigindo-se o reconhecimento por parte do Estado. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. Pag 325.

Ademais, aqueles que foram obrigados a se deslocar perdiam não somente o lar e a estrutura material e social às quais se ligavam desde o nascimento, mas também a proteção dos próprios governos²⁷. Desta forma a ausência de tutela jurídica e o próprio sentimento de pertencimento à determinada localização territorial desconfigurariam a ideia de dignidade humana, já que, como Arendt demonstra, sem o reconhecimento da cidadania não há como buscar os direitos mais essenciais à condição humana.

No período subsequente à II Guerra Mundial e com a finalidade de evitar que novas atrocidades acontecessem, surge a Organização das Nações Unidas²⁸ com o propósito de

preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres.²⁹

Em 1948, já no âmbito das atribuições da ONU, surge a Declaração Universal de Direitos Humanos,³⁰ que ao reconhecer em seu preâmbulo como “ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações”³¹ e a “dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis”,³² estabelece em seu artigo XIII a liberdade de ir e vir, bem como o “residência dentro das fronteiras de cada Estado”³³. Interessante notar que

²⁷ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.326.

²⁸ Doravante mencionada como ONU.

²⁹ BRASIL. Carta da Organização das Nações Unidas. Promulgada pelo Decreto n. 19.841 de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em junho/2012

³⁰ Em relação à Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, é preciso ressaltar que embora não constitua um tratado internacional, apresenta “força jurídica obrigatória e vinculante, na medida em que constitui a interpretação autorizada da expressão ‘direitos humanos’ constante dos art. 1º(3) e 55 da Carta das Nações Unidas. Ressalte-se que à luz da Carta, os Estados assumem o compromisso de assegurar o respeito universal e efetivo dos direitos humanos”. PIOVESAN, Flávia *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 9ªed.rev.ampl. e atual. São Paulo. Saraiva, 2008. P.146.

³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em junho/2012

³² Ibid.

³³ Ibid.

não garante o direito de mobilidade no plano internacional, mas garante o direito a uma nacionalidade.³⁴

Diante disto, poder-se-ia pensar que o problema dos apátridas estaria resolvido: ninguém poderia ser arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudá-la. Entretanto a concessão da nacionalidade é ato discricionário de cada Estado, bem como o direito de controlar a entrada e saída em seu território e, assim, mais uma vez, a efetividade dos direitos humanos, no tocante à questão dos deslocamentos transnacionais, encontra-se no âmbito dos Estados. Assim os direitos humanos transformaram-se em direitos dos cidadãos circunscritos a seus territórios de origem, tanto é assim, que Arendt concebe a ligação do homem ao Estado como o mais essencial dos direitos. De acordo com ela “o homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade”.³⁵ É a ideia da cidadania, enquanto direito a ter direitos, do que decorre que a inexistência de uma cidadania, implicaria na inexistência do direito a ter direitos.

Na medida em que a cidadania só existia de fato quando vinculada a uma nacionalidade, os direitos humanos atrelados ao conceito de cidadania tornaram inexequíveis na realidade do Estado-nação. Uma vez retirada a nacionalidade, a cidadania não se podia ser exercida, ocasionando, assim, o colapso da ideia universalista de direitos humanos.³⁶

O que se nota do relato de Arendt, é que os ideais jusnaturalistas, pelos quais existiriam direitos inerentes à existência humana, caíram por terra na tentativa de justificar os direitos humanos. Uma vez apresentada a situação real de pessoas que deixaram de ter o *status civitatis*, a força da expressão direitos do homem foi duramente posta em dúvida. Na verdade, parece haver um contrassenso na expressão “direitos do homem e do cidadão”, consagrada na Declaração de 1789 e perpetuada como símbolo da consagração dos direitos humanos. De um lado, direitos do homem, que existiriam para todos e

³⁴ “Art. XV: 1) Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. 2) Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em junho/2012.

³⁵ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.331.

³⁶ RAMOS, César Augusto. MELLEGGARI, Iara Lúcia. *Direitos Humanos e dignidade política em Hannah Arendt*. Disponível em <http://www.periodicos.ufrn.br/index.php/principios/article/view/1310/1018>. Acesso em dezembro de 2012.

independentemente de qualquer outro requisito, e de outro, direitos do cidadão, condicionados ao reconhecimento de uma soberania, uma cidadania e uma nacionalidade, ou seja, mais uma vez, condicionados ao reconhecimento estatal. Desta forma, os direitos do homem, estariam inexoravelmente, ligados aos direitos do cidadão. O jusnaturalismo, que apregoava a igualdade entre os homens, o direito à vida e à liberdade, como corolários necessários a toda existência humana, encontra uma “fronteira”: os direitos civis, a liberdade, a igualdade e a liberdade somente existiram na conformação e na existência estatal. Para Arendt, os homens não nascem iguais, eles tornam-se iguais por decisão de unirem-se e organizarem-se para tanto³⁷ e os direitos humanos deixaram de ter aplicação quando surgiram seres humanos que não eram cidadãos de parte alguma. Essa foi a grande negação do direito a ter direitos. Homens em situação mais “natural” possível sem proteção dos direitos naturais.³⁸

Ponto a ser notado na obra de Arendt é que ela vê a problemática da efetivação dos direitos humanos por uma ótica pessimista, especialmente em face dos *displaced persons*, chegando a indicar que a criação de um “governo mundial” também não resolveria o problema, vez que, pela própria história totalitarista por ela vivenciada, via a necessidade de limitação da própria soberania.³⁹

³⁷ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.335.

³⁸ Mesmo não sendo objeto da presente pesquisa, é interessante pontuar que também não se pode afirmar, a partir da visão de Arendt, que o positivismo contribuiu para a efetivação dos direitos humanos. Este somente legalizou os atos de barbárie nazista, em especial no que convencionou chamar de “solução final”, ou seja, o extermínio dos judeus. Neste sentido é a manifestação de Arendt: “E assim como a lei de países civilizados pressupõe que a voz da consciência de todo mundo dita “Não matarás”, mesmo que o desejo e os pendores do homem natural sejam às vezes assassinos, assim a lei da terra de Hitler ditava à consciência de todos: “Matarás”, embora os organizadores dos massacres soubessem muito bem que o assassinato era contra os desejos e os pendores normais da maioria das pessoas. No Terceiro Reich, o Mal perdera a qualidade pela qual a maior parte das pessoas o reconhecem - a qualidade da tentação. Muitos alemães e muitos nazistas, provavelmente a esmagadora maioria deles, deve ter sido tentada a *não* matar, a *não* roubar, a *não* deixar seus vizinhos partirem para a destruição (pois eles sabiam que os judeus estavam sendo transportados para a destruição, é claro, embora muitos possam não ter sabido dos detalhes terríveis), e a *não* se tornarem cúmplices de todos esses crimes tirando proveito deles. Mas Deus sabe como eles tinham aprendido a resistir à tentação”. ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém* – um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo. Companhia das Letras, 1999. P.167.

³⁹ “Esta nova situação, na qual a ‘humanidade’ assumiu de fato um papel antes atribuído à natureza ou à história, significaria nesse contexto que o direito a ter direitos, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade. Nada nos assegura que isso seja possível. Pois, contrariamente às tentativas humanitárias das organizações internacionais, por melhor intencionadas que sejam ao formular novas declarações dos direitos humanos, é preciso compreender que essa idéia transcende a atual esfera da lei internacional, que ainda

Interessante a colocação de Arendt, que percebeu que o direito a ter direitos deveria ser assegurado pela própria humanidade, mas para isso não haviam garantias de efetividade. Na configuração do Estado-Nação, estes direitos não encontram respaldo se não é possível atrelá-los a direitos de cidadãos de determinado Estado. Ela constata que “a humanidade, concebida durante tanto tempo à imagem de uma família de nações, havia alcançado o estágio em que a pessoa expulsa de uma dessas comunidades rigidamente organizadas e fechadas, via-se expulsa de toda família de nações”.⁴⁰

Naquele momento, os homens eram julgados não por seus atos, mas por sua origem étnica, por sua certidão de nascimento. Sua calamidade resultava da inexistência de leis ou Estados por eles. Neste estágio, sua vida passa a correr risco, o homem passa ser visto como supérfluo. Ninguém os reclamaria. Ninguém perceberia sua falta. Primeiro, foram privados de todos os demais direitos, por fim, foram privados da vida.⁴¹

Sem a cidadania, não havia como o homem ser reconhecido como tal e ter seus direitos assegurados. Ele não pertencia a nenhuma organização político-estatal e, para Arendt, não pertencer a uma comunidade política era como ser “ninguém”.

Falta-lhes aquela tremenda equalização de diferenças que advém do fato de serem cidadãos de alguma comunidade, e no entanto, como já não se lhes permite participar do artifício humano, passam a pertencer à raça humana da mesma forma como os animais pertencem a uma dada espécie de animais.⁴²

O que Arendt demonstra é que não bastava ser humano para possuir direitos, somente acobertado pelo manto da cidadania é que o homem poderia pertencer ao mundo civilizado e usufruir de seus direitos. O direito, ou melhor, os direitos, são um construído, obtido a partir da organização política, tal qual a igualdade.

A igualdade, em contraste com tudo o que se relaciona com a mera existência, não nos é dada, mas resulta da organização humana, porquanto é orientada pelo

funciona em termos de acordos e tratados recíprocos entre Estados soberanos; e, por enquanto, não existe uma esfera superior às nações. Além disso, o dilema não seria resolvido pela criação de um ‘governo mundial’”. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.332.

⁴⁰ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.327.

⁴¹ Ibid. P.329.

⁴² Ibid. P.335.

princípio da justiça. Não nascemos iguais: tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais.⁴³

Resumidamente, tem-se que Arendt determinou a cidadania como o mais fundamental dos direitos, sem o qual não se fala no exercício dos demais. É ela que permitiria que pessoas à margem de uma definição jurídica ainda assim usufruíssem de proteção. Milhões de pessoas excluídas de proteção legal foi, no período histórico analisado por Arendt, decorrência da criação de regimes totalitários e serviu como alerta para que não mais se conceba uma política que promova a divisão das pessoas no mundo entre as que possuem direitos e as que são reflexo da ruptura da relação homem/cidadania. É justamente quando não há essa continuidade é que se questiona qual o papel do Estado ante os estrangeiros.

Assim, uma vez estabelecido que o “direito a ter direitos” é a cidadania e que este é um conceito diretamente ligado ao *jus soli*,⁴⁴ passa-se a apresentar esta em função das ideias de Jürgen Habermas e suas colocações acerca do pensamento de Hannah Arendt na obra “Direito e democracia: entre facticidade e validade”⁴⁵ para, então, apresentar-se a ideia de cidadania cosmopolita.

1.1

A cidadania cosmopolita

De início, é preciso ressaltar que, muito embora Arendt e Habermas analisem a questão das migrações em massa a partir de períodos históricos diferentes (Arendt ateve-se aos períodos posteriores à I e à II Guerra Mundial e Habermas ao pós-unificação da Alemanha), podem ser notados traços comuns entre as bases de suas proposições: multiculturalidade, grandes Estados desfazendo-se, guerras e deslocamentos populacionais transnacionais, gerando a

⁴³ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P.335.

⁴⁴ Sabidamente, cidadania é o direito de atuação na esfera pública, outorgada aos nacionais de determinado Estado. De acordo com Pereira, “a artificialidade da nacionalidade, nos parâmetros atuais, se dá pelas ficções estabelecidas pelos critérios do *jus solis* e do *jus sanguinis*. Assim, um país poderá reconhecer a nacionalidade de uma pessoa (e consequentemente sua cidadania e seu ingresso no estado de direito) pelo critério do território, ou seja pelo nascimento em solo nacional; ou pelo critério do sangue, em virtude da filiação, sendo o local de nascimento irrelevante para essa regra”. PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria: direitos humanos e alteridade*. Porto Alegre. Ed. Uniritter, 2011. P.48.

⁴⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. (Biblioteca Tempo Universitário, n. 102, v. 2).p.297-305.

figura do refugiado e as consequências jurídicas da necessidade de proteção dessa “massa”. Entretanto, se para Arendt a situação dos *displaced persons* determinou a crise dos direitos humanos e dos Estados nacionais, para Habermas, é a transformação do Estado-nação em Estado democrático de direito que permite a ideia de cidadania cosmopolita.⁴⁶

De acordo com Habermas, globalização “significa transgressão, a remoção das fronteiras e, portanto, representa uma ameaça para aquele Estado-nação que vigia quase neuroticamente suas fronteiras”.⁴⁷ Diante desta colocação, ele demonstra claramente a impossibilidade de o Estado-nação fornecer subsídios suficientes para manutenção da cidadania, até então ligada diretamente ao nascimento em solo nacional.

De acordo com o autor, “como o próprio nome *Nações Unidas* já revela, a sociedade mundial de hoje é politicamente composta de Estados-nação”.⁴⁸ Entretanto, “os Estados modernos existiam muito antes que as *nações*, no seu sentido moderno, aparecessem. Foi somente a partir do século XVIII que os dois componentes (...) fundiram-se para formar o Estado-nação”.⁴⁹ Nação, de acordo com ele, abrange uma conotação de valores comuns, tais como cultura, origem e história, podendo inclusive chegar a abranger raça e língua.

A construção do Estado-Nação permitiu a ideia de identidade nacional como elo entre as pessoas. Para Habermas, a identidade nacional propiciou a ligação entre as pessoas que viviam em determinado Estado, entretanto, era necessária alguma ligação mais forte entre as pessoas do que os ideais abstratos de direitos humanos e soberania popular:

Somente a percepção de uma identidade nacional, cristalizada em torno de uma história, língua e cultura comuns, somente a consciência de pertencer à mesma nação é que fez com que pessoas distantes, espalhadas em amplos territórios, se sentissem politicamente responsáveis umas pelas outras. Dessa maneira, os

⁴⁶ VALÉRIO, Raphael Guazzelli. Estado-nação, cidadania e direitos humanos: o problema do refugiado. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/9666>. Acesso em setembro/2012.

⁴⁷ HABERMAS, Jürgen. *O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania*. In: Novos Estudos CEBRAP, n. 43. São Paulo, novembro de 1995. P.98.

⁴⁸ Ibid. P.87.

⁴⁹ Ibid. P.88.

cidadãos passaram a se ver como partes de um mesmo todo, quaisquer que fossem os termos legais abstratos em que esse todo pudesse estar constituído.⁵⁰

Assim é que essa identidade cultural proporciona condições para a identidade política e, com isso, o desdobramento da própria concepção de cidadania em um *status* legal e um cultural.⁵¹ Concebe-se o exercício de direitos civis no seio de determinada sociedade, mas também se conclui que cidadãos seriam apenas aqueles que estivessem adstritos ao espaço territorial nacional, desta forma os estrangeiros estariam excluídos dos benefícios da condição de cidadão os estrangeiros.

Habermas entende que a identidade nacional não pode dar-se tão somente a partir da cidadania, esta deve dar-se para além das fronteiras nacionais: “o que parece ser necessário é o desenvolvimento da capacidade para ação política num nível acima dos e entre os Estados-nação”.⁵²

O que foi percebido é que a identidade cultural enquanto parte integrante da concepção de cidadania, também passou a proporcionar o surgimento de uma tensão entre os ideais trazidos pelos estrangeiros e a identidade cultural dentro do Estado moderno europeu, para o que Habermas apresenta como solução a priorização dos princípios constitucionais dos direitos humanos e da democracia, num

entendimento cosmopolita da nação como uma nação de cidadãos, em detrimento de uma interpretação etnocêntrica da nação como uma entidade pré-política. Somente a partir de uma representação não-naturalista é que a nação poderá ser combinada harmonicamente com o auto-entendimento universalista do Estado constitucional.⁵³

Atualmente, diante da existência de sociedades formadas por diferentes fatores culturais, étnicos, religiosos e sociais, o Estado encontra dificuldade em afirmar-se através de uma padronização cultural: “é preciso que a cultura majoritária se dissocie de uma cultura política da qual se espera que todos possam

⁵⁰ HABERMAS, Jürgen. *O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania*. In: Novos Estudos CEBRAP, n. 43. São Paulo, novembro de 1995. 92.

⁵¹ Ibid. P.93.

⁵² Ibid. P.100.

⁵³ Ibid. P.94.

tomar a esfera da cultura política partilhada deve ser rigorosamente separada da esfera das subculturas e das identidades pré-políticas (incluindo a da maioria)".⁵⁴

O que ele propõe é a substituição do nacionalismo pelo patriotismo constitucional.⁵⁵ Neste sentido, Habermas apresenta a ideia de a comunidade estar unida aos princípios norteadores do regime democrático (consubstanciado em uma Constituição) não em razão de fatores culturais, étnicos ou religiosos, mas sim porque em consequência de um processo democrático os diferentes grupos formadores da comunidade assim o deliberaram. Com isso Habermas apresenta essa cultura pluralista como "decorrente de um permanente processo de aprendizado social, sujeito a acertos e erros, sendo, contudo, capaz de corrigir a si mesmo ao passo que se assume o projeto constitucional-democrático moderno como algo aberto e inclusivo",⁵⁶ e assim, "gerar solidariedade entre estranhos".⁵⁷

Ao analisar o conceito de patriotismo constitucional habermasiano, Cittadino esclarece que a concepção de cidadania democrática deve não somente ancorar-se na capacidade de 'gerar solidariedade' entre estranhos, conforme já mencionado, mas também na ideia de uma nação de cidadãos:

o Estado-Nação é substituído por um Estado Democrático de Direito que conforma uma nação de cidadãos 'que encontra a sua identidade não em comunidades étnicas e culturais, mas na prática de cidadãos que ativamente exercitam seus direitos de participação e comunicação'.⁵⁸

⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. *O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania*. In: Novos Estudos CEBRAP, n. 43. São Paulo, novembro de 1995. P.96.

⁵⁵ CITTADINO sintetiza da seguinte forma o conceito de patriotismo constitucional habermasiano: "é o caminho através do qual devemos, segundo Habermas, separar o ideal político de uma co-associação voluntária de cidadãos, que reciprocamente se reconhecem como autores e destinatários de seu próprio direito, de uma eticidade concreta assentada em valores compartilhados, especialmente em casos em que já não se pode confiar em tradições comuns e continuidade histórica. [...] configura um modelo de democracia constitucional que não se fundamenta nem em valores compartilhados, nem em conteúdos substantivos, mas em procedimentos que asseguram a formação democrática da opinião e da vontade e que exige uma identidade política não mais ancorada em uma nação de cultura, mas sim em uma nação de cidadãos". CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2000. P. 224/225.

⁵⁶ FUNGHI, Luis Henrique Baeta. *Constituição e Democracia: um exercício de patriotismo constitucional*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, outubro/novembro/dezembro 2010, v. 77, n. 4, ano XXVIII. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1087.pdf>. Acesso em setembro/2012

⁵⁷ HABERMAS, Jürgen. Op.cit. P.97.

⁵⁸ CITTADINO, Gisele. *Patriotismo Constitucional, Cultura e História*. Direito, Estado e Sociedade, v. 31, p. 73-85, 2007.

Continuando, Cittadino reforça a ideia de liberdade de associação na formação da cidadania, ou seja, “se a nação já não é uma herança cultural adquirida, ela pode se transformar em uma associação de cidadãos livre e iguais que, por sua vontade e consciência, conformam um Estado constitucional”.⁵⁹

Assim, o patriotismo constitucional proposto por Habermas permitirá conjugar o cumprimento dos compromissos universalmente válidos e aceitos pelos Estados com os Estados culturais particulares.⁶⁰

Neste sentido, ele propugna que:

A existência de sociedades multiculturais, tais como a Suíça e os Estados Unidos, revela que uma cultura política, construída sobre princípios constitucionais, não depende necessariamente de uma origem étnica, lingüística e cultural comum a todos os cidadãos. Uma cultura política liberal forma apenas o denominador comum de um patriotismo constitucional capaz de agudizar, não somente o sentido para a variedade, como também a integridade das diferentes e coexistentes formas de vida de uma sociedade multicultural. [...] não é necessário amarrar a cidadania democrática à identidade nacional de um povo; porém, prescindindo da variedade de diferentes formas de vida culturais, ela exige a socialização de todos os cidadãos numa cultura política comum.⁶¹

Assim, estabeleceu-se que a cidadania política deixou de referir-se a uma ideia de laços culturais para ser resultado de uma nação formada por cidadãos livres e iguais que deliberaram desta forma para constituir um Estado constitucional.

Com a globalização, notoriamente diversas identidades surgem dentro do território nacional e põem em xeque a supremacia da identidade nacional coletiva como única determinante da cidadania. Assim, a cidadania passaria a exigir uma proteção transnacional, baseada no reconhecimento de direitos que permitam a participação na comunidade, independentemente de ser nacional ou não, uma vez que os indivíduos em locais geograficamente distanciados poderiam estabelecer contato permanente através dos mais diversos meios de comunicação hoje disponíveis.⁶²

⁵⁹ CITTADINO, Gisele. *Patriotismo Constitucional, Cultura e História*. Direito, Estado e Sociedade, v. 31, p. 73-85, 2007.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. (Biblioteca Tempo Universitário, n. 102, v. 2). P.289.

⁶² VIEIRA, Liszt. *Cidadania Global e Estado Nacional*. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581999000300001&script=sci_arttext. Acesso em setembro/2012

Desta forma, percebe-se que tanto a ideia de cidadania enquanto identidade e *status* legal quanto a do que exercício da mesma não deveria encontrar óbice no fato de o nacional não estar em seu território ou de que aquele que está em território nacional querendo exercer sua “cidadania” não ser nacional daquele território.

Habermas reconhece que houve uma ampliação do marco cultural da modernidade para além das culturas nacionais: indivíduos de diversas partes do mundo podem estabelecer uma comunicação diária entre si trocando mensagens pela Internet; já existem fatos políticos mundiais que podem constituir um pano de fundo para uma convivência política pós-nacional, o que possibilitaria apontar na direção de um novo concreto nas relações entre os indivíduos, que poderia vir a se constituir em um pano de fundo para uma experiência democrática e cidadã pós-nacional.⁶³

Diante da conclusão de que frente à globalização, o modelo atual do Estado-Nação encontra-se impossibilitado de fornecer as bases necessárias à sustentação da cidadania,⁶⁴ Habermas passa a pensar a cidadania para além do próprio Estado. Para ele o processo de globalização determinaria, de sobremaneira, a possibilidade de “extensão dos processos sistêmicos além das fronteiras nacionais e, por outro lado, ele implica, também, a extensão de um pano de fundo cultural para além do espaço nacional”.⁶⁵

Neste contexto, Habermas propugna pela reformulação de princípios do Estado, a fim de que a atual situação ajuste-se à complexidade das sociedades atuais. As transformações sofridas pelas sociedades contemporâneas demonstram claramente a incapacidade de o Estado proporcionar condições de vida a seus cidadãos, do que decorrem os processos migratórios transfonteiriços.⁶⁶

De acordo com Habermas “a ideia dos direitos humanos, contida na cidadania, é reforçada através de direitos supranacionais, inclusive no que diz

⁶³ AVRITZER, L. *Em busca de um padrão de cidadania mundial*. *Lua Nova*: revista de cultura e política, São Paulo, n. 55-56, p.29-56, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a02n5556.pdf>. Acesso em setembro de 2012.

⁶⁴ Ainda de acordo com Habermas, na atualidade, a relação entre cidadania e identidade nacional encontra-se atrelada a três acontecimentos históricos: o fim da antiga URSS e a unificação alemã, a formação da União Europeia e a intensificação dos fluxos migratórios internacionais advindos do sul e do leste europeus. Estes acontecimentos fizeram com que se apresentasse uma tensão entre princípios universais, consagrados, fundamentados e garantidos pelos direitos humanos e a pressão pela manutenção da identidade de cada Estado. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. (Biblioteca Tempo Universitário, n. 102, v. 2. P. 279.

⁶⁵ AVRITZER, L. *Op.cit.*

⁶⁶ *Ibid.*

respeito ao núcleo da estruturação política”.⁶⁷ Prosseguindo, para ele “somente uma cidadania democrática, que não se fecha num sentido particularista, pode preparar o caminho para um status de cidadão do mundo, que já começa a assumir contornos em comunicações políticas de nível mundial”.⁶⁸

Assim, para efeitos da questão em análise e valendo-se dos direitos humanos, podem ser equiparados os apátridas, migrantes e refugiados ao *status* de cidadão, ao argumento de que o que liga o indivíduo à organização estatal é a sua vontade e não o local de nascimento.⁶⁹

Para Habermas a política europeia de imigração (mas também a de todos os Estados, face ao fenómeno da globalização) deve levar em conta que a identidade de uma comunidade política deve depender primariamente de princípios jurídicos baseados na cultura política e não em uma forma de vida étnico-cultural especial, entretanto, os imigrantes também devem aceitar a cultura política da nova pátria, sem que tenham que abandonar a forma de vida cultural de origem.⁷⁰

Do até aqui apresentado, percebe-se que a globalização colocou em xeque as condições de o Estado-nação fornecer as bases sólidas exigidas pelo conceito de cidadania, entretanto, não é somente o conceito de cidadania que foi repensado frente ao referido fenómeno. Se em tempos de outrora, a ideia de risco ligava-se à de “ousadia e aventura”, hoje, em função da globalização, liga-se à de “autodestruição da vida na Terra”,^{71/72} frente ao que Beck propugna como compartilhamento de riscos, que hoje são caracteristicamente transnacionais.

⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. (Biblioteca Tempo Universitário, n. 102, v. 2.) P.298.

⁶⁸ Ibid. P.304.

⁶⁹ De acordo com Habermas, autocompreensão do Estado democrático de direito, que se entende como uma associação de cidadãos livres e iguais, a pertença a um Estado está ligada ao princípio da voluntariedade. Assim: “as características adscritivas convencionais da residência e do lugar de nascimento (*jus soli* e *jus sanguinis*) não são suficientes para fundamentar uma submissão irrevogável sob o poder soberano do Estado. Elas constituem apenas critérios administrativos que permitem supor um assentimento implícito, o qual corresponde ao direito de emigrar ou de renunciar à cidadania”. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. (Biblioteca Tempo Universitário, n. 102, v. 2). P.285.

⁷⁰ HABERMAS, Jürgen. Op.cit. P.304.

⁷¹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 25.

⁷² Muito além da ideia de insegurança ambiental, Beck diagnostica o final do século XIX (lembrando que a obra aqui usada como referência foi escrita originariamente em 1986) da seguinte forma: “na globalidade da contaminação e nas cadeias mundiais de alimentos e produtos,

A formação dessa sociedade de risco exige a tomada de decisões em conjunto, o que entretanto vem ocorrendo sem a participação dos cidadãos, gerando desta forma um déficit de participação democrática. É preciso que a tomada de decisões seja estabelecida dentro de um contexto de governabilidade integrativa, onde o cidadão, enquanto sujeito ativo e passivo da tomada de decisões, seja não somente o nacional, mas também o transnacional, o cosmopolita, onde incluem-se os refugiados.

1.2

A cidadania cosmopolita e a sociedade de risco

Como esclarece Natascha Trennepohl, a ideia de riscos não é nova, mas o é a abrangência deles:

A presença de riscos não é uma característica inovadora da sociedade atual, uma vez que tais situações já existem há muito tempo. O grande diferencial está no potencial global de abrangência: os danos não se limitam ao espaço geográfico em que a atividade perigosa foi produzida. Ademais, antigamente, estes eram decorrentes de uma falta de estrutura, seja ela tecnológica, higiênica, etc; agora, são frutos da super estrutura industrial, são produtos da modernidade.⁷³

Assim sendo, é frente à existência de uma sociedade de riscos, ou seja de uma sociedade que, “em função de seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental”⁷⁴ é que se propõe a necessidade de se repensar não somente a ideia de cidadania, mas também a de como lidar com os riscos.

De acordo com Beck, a sociedade deixa para trás o sistema feudal de produção, ultrapassa o período da industrialização e alcança a era do risco, de uma sociedade não somente com uma forma distributiva desigual de rendas e bens,

as ameaças à vida na cultura industrial passam por *metamorfoses sociais do perigo*: regras da vida cotidiana são viradas de cabeça para baixo. Mercados colapsam. Prevalece a carência em meio à abundância. Caudais de demandas são desencadeados. Sistemas jurídicos não dão conta das situações de fato. As questões mais prementes provocam desdém. Cuidados médicos falham. Edifícios de racionalidade científica ruem. Governos tombam. Eleitores indecisos fogem” (grifos no original). BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 10.

⁷³ TRENNEPOHL, Natascha. *Seguro ambiental*. Salvador: Juspodivm, 2008. P. 22.

⁷⁴ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 4ªed.rev. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 152.

mas também marcadamente insegura, a partir destes mesmos riscos que ela gera.⁷⁵ Há um sentimento de insegurança em relação ao impacto e a extensão dos desastres ambientais. É essa insegurança que caracteriza a atual sociedade.

O que Beck apresenta, na verdade, é a necessidade de se reconsiderar a relação entre a natureza e a sociedade, posto que, para ele não há como conceber uma sem a outra e vice versa. Os riscos já não podem ser ignorados, eles não se restringem a um espaço territorial, mas transpassam as fronteiras, tampouco, consideram a existência de classes sociais, estruturas de poder, níveis de industrialização ou de conservação da natureza.

Se observar-se, de acordo com Beck, os riscos baseiam-se “em parte na extensão futura dos danos atualmente previsíveis e em parte numa perda geral de confiança ou num suposto ‘amplificador do risco’”.⁷⁶ Desta forma, tem-se que, segundo Leite, para Beck existiriam duas formas de riscos ambientais possíveis: os *riscos concretos ou parciais*, que seriam visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano e os *riscos abstratos*, que seriam invisíveis e imprevisíveis pelo conhecimento humano, “significando que a partir de sua invisibilidade e imprevisibilidade, existe a probabilidade de o risco existir via verossimilhança e evidências, mesmo não detendo o ser humano a capacidade perfeita de compreender esse fenômeno”.⁷⁷ Assim, quanto a este último, necessário seria que o Estado atuasse de forma a tentar prever o improvável de ocorrer, mas que ainda sim, poderia acontecer. Melhor colocado, poderia, ao menos, tentar minimizar os efeitos do desastre, caso ele venha a ocorrer. Nesta categoria, podem ser citadas as enchentes e desmoronamentos de terra.

Para Beck, até o século XIX, a natureza era algo a ser subjugado, era algo associar – ou seja a preocupação era com o desenvolvimento, sem qualquer preocupação com a conservação do meio ambiente. Entretanto, no século seguinte, a natureza passa a ser um produto social, do que decorre também a

⁷⁵. BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 39.

⁷⁶ Ibid. P. 98.

⁷⁷ LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de Risco e Estado* In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 4ªed.rev. São Paulo: Saraiva, 2011

“socialização das destruições e ameaças incidentes sobre a natureza”, pelas quais “danos às condições naturais convertem-se em ameaças globais”.⁷⁸

Se uma das marcas do século XX para os direitos humanos foi a II Guerra Mundial, como fica claro na narrativa de Arendt, para Ulrich Beck, a sociologia política traz sua contribuição para o direito ambiental a partir do desastre de Chernobyl. De acordo com ele, se “todo o sofrimento, toda a miséria e toda a violência que seres humanos infligiram a seres humanos eram até então reservados à categoria dos “outros” – judeus, negros, mulheres, refugiados, dissidentes, comunistas, etc”, com Chernobyl, deu-se o “fim dos ‘outros’, o fim de todas as nossas bem cultivadas possibilidades de distanciamento, algo que se tornou palpável com a contaminação nuclear”, numa dinâmica que suprime as fronteiras do perigo”.^{79/80} Foi a demonstração clara da disseminação dos riscos, da insegurança, a partir da ideia de que o incremento da produtividade, levaria ao progresso e, finalmente, à riqueza. Entretanto, não se pode deixar de mencionar que produzir, progredir e enriquecer têm em sua base a evolução tecnológica e esta, por sua vez, liga-se diretamente à produção dos últimos grandes desastres ambientais,⁸¹ ou melhor colocado, liga-se diretamente às escolhas que a sociedade faz em relação ao uso dos recursos técnico-científicos à disposição.

⁷⁸ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 98.

⁷⁹ Ibid. P. 7.

⁸⁰ Somente a título de consideração, em relação aos danos causados pelo acidente de Chernobyl, tem-se que ele “produziu uma radioatividade considerável: centenas de vezes mais matérias radioativas lançadas do que em Hiroxima. Médicos e geneticistas nos falaram longamente sobre os efeitos das doses fracas de radioatividade em dezenas de milhões de pessoas que vivem, bebem, se alimentam e se reproduzem em um meio contaminado: tumores cancerígenos, cardiopatias, fadigas crônicas, doenças inéditas e sentimento de desamparo afetam uma população imensa, e, no meio dessa, sobretudo crianças e jovens. E temem-se efeitos irreversíveis sobre o genoma humano”. DUPUY, Jean-Pierre. *The catastrophe of Chernobyl twenty years later*. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142007000100019&script=sci_arttext&tlng=en.

Acesso em junho/2013. Tradução livre da autora a partir de “The Chernobyl catastrophe produced considerable radioactivity; actually, hundreds of times more radioactive material than in Hiroshima was released. Doctors and geneticists spoke to us at length about the effects of low doses of radioactivity on the dozens of millions of people who live, drink, eat and reproduce in a contaminated milieu: cancerous tumors, cardiopathies, chronic fatigue, unheard-of ailments and a feeling of helplessness affect a huge population, particularly the children and the youth. Not to mention the feared irreversible effects on the human genome”.

⁸¹ Neste sentido, podem ser citados os desastres de Bhopal (Índia, 1984, vazamento de isocianeto de metila); Cubatão (Brasil, 1984, explosão petroquímica); de Chernobyl (Ucrânia, 1986, explosão nuclear); do Exxon Valdez (Alasca, 1989, derramamento de petróleo); do Golfo do México (2010, explosão de plataforma de petróleo). Entretanto, é de se ressaltar que nem sempre é possível verificar, a ação do homem enquanto determinante direto e imediato dos desastres ambientais, como nos casos de desertificação, enchentes, tsunamis e terremotos.

Assim é, que se se pensar em termos de globalização, frente à questão que aqui se propõe analisar, conclui-se que ela traz não somente a necessidade de um novo conceito de cidadania – como propugnado por Habermas – mas também um compartilhamento dos riscos, de forma que a ninguém é permitido afirmar que não corre risco algum. Na verdade, de acordo com Beck, não há que se falar grupos marginais, diferenças entre “amigo e inimigo, leste e oeste, em cima e embaixo, cidade e campo, preto e branco, sul e norte são todos submetidos, no limite, à pressão equalizante dos riscos civilizacionais que se exacerbam”.⁸² Para ele, não é a necessidade que marca a atual sociedade, mas a insegurança generalizada. Vive-se em uma sociedade muito mais do que desigual, vive-se em uma sociedade insegura.⁸³ Para ele, os riscos não se restringem aos danos já causados, mas a uma necessidade de “antecipação, com destruições que ainda não ocorreram mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são reais hoje”.⁸⁴ Paralelamente, os riscos são ampliados, trazidos pelo *modus vivendi* da sociedade atual e uma relativização das fronteiras sociais, do que decorre uma equalização, onde

a produção industrial é acompanhada por um universalismo das ameaças, independente dos lugares onde são produzidas: cadeias alimentares interligam cada um a praticamente todos os demais na face da Terra. Submersas, elas atravessam fronteiras. O teor de acidez carcome não apenas esculturas e tesouros artísticos, mas há muito corroeu também os marcos de fronteira.⁸⁵

O que Beck percebe é que o “processo de modernização é *reflexivo*, convertendo-se a si mesmo em tema e problema”⁸⁶ (grifo no original), assim sendo, os “riscos da modernização cedo ou tarde acabam alcançando aqueles que produzem ou lucram com eles”.⁸⁷ É o que ele chama de efeito bumerangue.

Desta forma, fica evidenciada que da questão da degradação ambiental, do uso irresponsável dos recursos naturais, decorre uma verdadeira crise dos paradigmas ambientais, entretanto, o que Beck apresenta é que a vida que se encontra ameaçada não é somente a da fauna ou da flora. O problema é muito

⁸² BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 57.

⁸³ Para Beck, “o lugar do sistema axiológico da sociedade ‘desigual’ é ocupado assim pelo sistema axiológico da sociedade insegura”. BECK, Ulrich. Op.cit. P. 59.

⁸⁴ BECK, Ulrich. Op.cit. P. 39.

⁸⁵ Ibid. P. 43.

⁸⁶ Ibid. P. 24.

⁸⁷ Ibid. P. 27.

maior do que a evitar a extinção a vida silvestre ou proteger habitats. É toda forma de vida que corre perigo.

De acordo com Beck, os riscos são fruto de um processo histórico, partindo da ideia de riscos pessoais, como os que corria Colombo, e chegando aos tempos modernos, em que o risco é global e põe em xeque a sobrevivência não de uma parcela, mas de toda a vida na Terra.⁸⁸ O que é novo, como já afirmado, é a amplitude dos riscos, mas também a naturalidade e passividade com que a sociedade parece conviver com eles. E o processo de globalização em nada contribui para a redução desse cenário, contrariamente, ele distribui os efeitos da industrialização desmedida e dissociada da proteção ambiental. Não há como “fugir” e, a exemplo Beck cita o desastre de Bhopal, decorrente do deslocamento das indústrias para países mais pobres e densamente povoados, o que aumenta o risco para a população local, mas também para o restante do planeta,⁸⁹ do que resta evidenciado que não somente o estado de pobreza potencializa os riscos, mas também em função do efeito bumerangue, a contaminação decorrente dos desastres “reimportam-se” e afetam os países ricos. Para ele,

as desigualdades internacionais e a interdependência do mercado global lançam os bairros pobre dos países periféricos às portas dos ricos centros industriais. Eles convertem-se em incubadoras de uma contaminação de alcance mundial, que – semelhante às doenças contagiosas dos pobres na densidade das cidades medievais – tampouco preservam os distritos ricos da aldeia global.⁹⁰

Desta forma, a partir da ideia básica da sociedade de risco, que é a insegurança,⁹¹ bem como a de que hoje o perigo é concreta e definitivamente global,⁹² chega-se à ideia de solidariedade transnacional, em que

Problemas ambientais só podem ser solucionados de forma objetiva e razoável em negociações transfronteiriças e acordos internacionais, e o caminho até aí passa consequentemente por conferências e arranjos que atravessem inclusive as fronteiras das alianças militares. [...] A solidariedade diante das situações de ameaça coloca a estrutura organizatória dos interesses diante de problemas quase

⁸⁸ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 25.

⁸⁹ Ibid. P. 51- 53.

⁹⁰ Ibid. P. 53.

⁹¹ Ibid. P. 59.

⁹² Ibid. P. 56.

insolúveis, desorganizando os hábitos de compromisso já acordados e assentados.⁹³

Neste ponto, em que se dá a evolução da sociedade industrial para a de risco, nota-se a ausência de adequação de instrumentos jurídicos que solucionem esses novos problemas, há, na verdade, “a consciência da existência dos riscos, desacompanhada, contudo, de políticas de gestão, fenômeno denominado *irresponsabilidade organizada*”(grifo no original).⁹⁴

O Estado, além de ater-se às suas funções ou buscar a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades,⁹⁵ ele precisa também prever os riscos e, ao menos, minimizar impactos. Ele precisa de instrumentos jurídicos transnacionais que permitam o exercício da cidadania. É preciso repensar não somente a segurança da sociedade, mas também a própria responsabilidade, as formas de prevenção, o controle estatal, enfim, há necessidade de que o Estado melhor se organize e publicize os riscos, de forma que não somente sua estrutura seja adaptada para essa nova realidade, mas também para que a população conheça, participe e decida sobre os problemas advindos da própria sociedade (de risco).⁹⁶

Recaptulando, tem-se que para Habermas, o Estado-nação, até então ligado ao princípio da natalidade, ou seja, aos critérios do *jus soli* e *jus sanguinis* como determinadores de nacionalidade e da cidadania, em face da multiculturalidade surgida em razão (também) da globalização, deverá dar lugar à voluntariedade, ou seja, os Estados enquanto originados de vontade livre daqueles indivíduos ligados por meio de uma cultura política comum.⁹⁷

Por sua vez, Hannah Arendt vê que o princípio da natalidade foi rompido pelo surgimento da figura do apátrida,⁹⁸ levando ao questionamento de todo o sistema de proteção dos direitos humanos, no que ela claramente demonstra que

⁹³ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 58.

⁹⁴ LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de Risco e Estado* In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 4ªed.rev. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 152.

⁹⁵ Artigo 3º III da Constituição Federal. BRASIL. Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em julho/2013.

⁹⁶ LEITE, José Rubens Morato. Op.cit. P. 154.

⁹⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. (Biblioteca Tempo Universitário, n. 102, v. 2). P.285.

⁹⁸ AVRITZER, L. Em busca de um padrão de cidadania mundial. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 55-56, p.29-56, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a02n5556.pdf>. Acesso em setembro de 2012.

sem cidadania não há como, nem a quem pedir proteção. Desta afirmação conclui-se, como Lafer, em palavras aqui já apresentadas, que o direito a ter direitos é a cidadania, o que é complementado pelas idéias de Habermas, para quem os critérios clássicos de definição de cidadania (*jus soli* e *jus sanguinis*) careceriam de eficácia para determinar se um indivíduo é ou não ligado juridicamente a determinado Estado, frente ao mundo globalizado e a formação de sociedades multiculturais. Para ele, a cidadania é formada a partir da vontade de buscar o bem comum.⁹⁹ As relações nascimento/nação e nacionalidade/cidadania não seriam mais suficientes para legitimar pedidos de proteção decorrentes dos movimentos transnacionais em análise, nas bases até então existentes. A globalização produz, entretanto, não somente a necessidade de reavaliação dessa ideia de cidadania, ela tem como corolário, a disseminação da insegurança. É o que decorre da necessidade da atual sociedade de produzir, progredir e enriquecer, um trinômio que, para o meio ambiente tem causado os grandes desastres e as grandes alterações climáticas e, conseqüentemente movimentos populacionais que, cada vez mais, não se restringem somente ao espaço territorial do Estado e passam a ser transfronteiriços. Desta nova realidade, surgem o que aqui se tem como objeto de estudo: os refugiados ambientais. E, desta realidade, advém a necessidade da regulamentação jurídica, o que não vem ocorrendo, no que Beck chama de “irresponsabilidade organizada”.

Neste ponto, tem-se que o fato de os riscos se tornaram imperceptíveis, ou seja, que há, hoje, extrema dificuldade no estabelecimento de uma relação causa/efeito entre poluição e riscos (em especial, os relativos ao meio ambiente). Desta visão, tem-se que a responsabilização dos agentes causadores dos danos se torna cada vez mais remota, até porquê, a tendência por parte das instituições públicas e privadas é sempre no sentido de alcançar uma aparência de normalidade e, para isso, os riscos são ocultados e o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico continua sem ater-se aos riscos que ele mesmo cria.

Para Beck, na atualidade os riscos são, de sobremaneira oriundos da tecnologia genética, nuclear e química, e não são “delimitáveis, seja social ou

⁹⁹ Habermas refere-se, neste ponto, à formação de uma cidadania europeia comum, no sentido de buscar a consciência que “sente obrigações para com o bem comum europeu” (Direito e democracia: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. (Biblioteca Tempo Universitário, n. 102, v. 2). P.291.

temporalmente, (2) imputáveis de acordo com as regras prevalecentes de causalidade, culpa e responsabilidade e (3) nem compensáveis ou asseguráveis”.¹⁰⁰

Conforme já mencionado, sequer se pode falar em um processo de vitimização ligado a classes sociais, uma vez que os riscos estão disseminados e são compartilhados pelos seres humanos, independentemente de quaisquer condições. Há uma universalização dos riscos, do que decorre que a sociedade de risco é atual sociedade, fortemente marcada pela, cada vez mais evidente, ausência de fronteiras.

A aparente normalidade, acima referida, é, para Beck, uma forma de normalização do perigo, em que as instituições que deveriam não somente verificar, mas proteger a população dos perigos e catástrofes decorrentes da evolução tecnológica recusam-se, ou melhor, omitem-se nesta verificação e consequente responsabilização.

Assim, pode-se afirmar que os riscos são invisíveis, porém perceptíveis, entretanto a dependência tecnológica a que está submetida a humanidade não permite um retrocesso, de forma a perpetuar-se continuidade dos riscos, independentemente das consequências sociais e ambientais.

Neste sentido e complementando a ideia do compartilhamento dos riscos, Beck exemplifica:

A mulher que, em seu apartamento de três cômodos num subúrbio de Neuperlach, amamenta seu pequeno Martin de três meses de idade encontra-se desse modo numa relação imediata com a indústria química, que fabrica pesticidas, com os agricultores, que se vêem obrigados, em razão das diretrizes agrícolas da Comunidade Européia, a recorrer à produção massiva especializada e à sobre fertilização, e por aí fora.¹⁰¹

¹⁰⁰ Tradução da autora a partir de: “unlike the risks of early industrial society, contemporary nuclear, chemical, ecological, and biological threats are (1) not limited, either socielly or temporally; (2) not accountable according to the prevailing rules of causality, guilt, and liability; and (3) neither compensable nor insurable”. BECK, Ulrich. *Ecological Enlightenment: Essay on the politics of the risk society*. New Jersey. Humanities Press International. 1995, p. 2.

¹⁰¹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 33.

E ele ainda lembra que a incerteza está tão somente na definição de até onde se devem buscar efeitos colaterais, pois “até mesmo na carne dos pinguins antárticos foi encontrada recentemente uma superdose de DDT”.¹⁰²

Assim, a invisibilidade dos riscos, associada a uma ausência de política de gestão dos mesmos, possibilita que a humanidade siga seu caminho “evolutivo” e, em nome do que considera uma vida digna se submeta a tais riscos, que através do esgotamento dos recursos não renováveis, seja através da ignorância de que outros seres humanos sofrem, imensamente, com a desertificação, com maremotos, acúmulo de resíduos sólidos e tantos outros efeitos deste “*modus vivendi*”. Entretanto, alerta Beck, essa omissão no controle da devastação industrial traz consequências catastróficas, tanto quanto “um freio de bicicleta em um avião”.¹⁰³

É de se lembrar que a insegurança põe em risco, inclusive a possibilidade de participação política dos cidadãos, eis que

paralelamente ao aprofundamento das situações de risco, reduzem-se as rotas de fuga e as possibilidades compensatórias de caráter privado, ao mesmo tempo em que se disseminam. A potencialização dos riscos, a impossibilidade de contorná-los, a abstinência política, assim como o anúncio e a venda de possibilidade privadas de escape, implicam-se mutuamente (primeiro grifo da autora, segundo no original)¹⁰⁴.

Neste ponto, é possível estabelecer-se um diálogo entre a questão da proteção dos “refugiados ambientais”, independentemente do *status* jurídico a eles concedido e Habermas. Mais uma vez, a concepção de cidadania e possibilidade de participação na formação e crescimento da sociedade, encontra-se na fonte das respostas.

Para Habermas, a globalização altera, de sobremaneira, a ideia de soberania, no que se refere à possibilidade de a sociedade democrática atuar sobre si mesma, a partir de uma coletividade atuante e participativa na formação política, visando o bem comum. É uma visão que confere ao direito, enquanto

¹⁰² BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 33.

¹⁰³ Tradução da autora a partir de: “Where private insurance companies deny their protection - as in large chemical plants - the boundary between calculable risks and incalculable threats is violated again and again. to use analogy, the regulating system for the 'rational' control of industrial devastation is about as effective as a bicycle brake on a jetliner”. BECK, Ulrich. *Ecological Enlightenment: Essay on the politics of the risk society*. New Jersey. Humanities Press International. 1995, p. 2.

¹⁰⁴ BECK, Ulrich. Op.cit. P. 42-43.

manifestação do Estado, uma dinamicidade advinda do fato de que destinatários das determinações legais são, ao mesmo tempo aqueles que a produzem.¹⁰⁵

O que se percebe nitidamente é a necessidade de ampliar a esfera de abrangência do conceito de cidadania, de forma a abarcar as inúmeras possibilidades resultantes do mundo moderno e, em especial, da globalização. Ter uma cidadania nestes termos significa estar protegido e os direitos humanos consagrados e resguardados nos e pelos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais sempre e em todo lugar, independentemente de pertencimento a determinado Estado ou de nele estar. Cidadania não pode ser um conceito estanque, mas decorrente da formação histórica de cada Estado e também intimamente ligado aos processos sociais internos de formação do mesmo.

A cidadania é a base de proteção de todos os seres humanos, independentemente da categoria jurídica em que estejam inseridos, como foi demonstrado por Arendt. Entretanto, a cidadania arendtiana não tem, na atualidade, o mesmo significado. Isso se justifica por inúmeros fatores, mas de sobremaneira, pela globalização, pela multiculturalidade, pelos movimentos transnacionais e até mesmo pelos riscos inerentes à atual sociedade. Habermas demonstrou que ter nascido em determinado território ou ter determinada ascendência não é suficiente, eis que uma cidadania embasada em tais critérios somente atuaria de forma excludente, ou seja, somente existe proteção (e consequentemente possibilidade de participação e atuação política) para aquele detentor da nacionalidade do respectivo Estado.

Assim é que se propõe um estudo acerca da situação dos “refugiados ambientais”, pessoas que, privadas de condições de sobrevivência por conta de desastres ambientais, propõem-se a buscar tais condições em outros Estados, que não os de origem. Entretanto, a eles tem sido negada proteção, ao argumento de que não possuem *status* jurídico definido.¹⁰⁶ Portanto, uma vez que os direitos a

¹⁰⁵ Neste ponto, é de se lembrar que a Constituição Federal, traz como objetivos da República Federativa do Brasil, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo”. BRASIL. Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em julho/2013.

¹⁰⁶ A título de exemplo de situações concretas, em que países sentem, de forma extrema, os efeitos danosos das alterações climáticas, citam-se aqui os casos de países insulares cuja conformação geográfica os coloca abaixo da linha do mar, o que faz, por isso mesmo, com que se encontrem caracteristicamente mais vulneráveis às intempéries como tsunamis, enchentes, furacões e elevações do nível do mar, como as Ilhas Maldivas (país insular formado por 26 atóis, situado no Oceano Índico, ao sul do Continente Asiático) e Bangladesh (também localizado no continente

eles inerentes lhes são negados, legal e internacionalmente correm o risco de não “existir” e, mais uma vez, formarem os “refugos da terra”. Eles representam uma incógnita para o direito internacional, por não encontrarem qualquer regulamentação jurídica que os acoberte, e um paradoxo para os direitos humanos. Tal paradoxo se instala na medida em que se os direitos humanos existem independentemente de qualquer requisito que não seja a existência do homem em si ou como fruto de um construído histórico, qual o motivo de os refugiados (sejam os decorrentes da II Guerra Mundial, na exemplificação arendtiana, ou os ambientais, na atualidade) não encontrarem a devida proteção internacional? A resposta gira, mais uma vez, em torno do conceito de cidadania eis que, sem ela, não se pode falar em direitos humanos. Esta é a base de um conceito de cidadania, fornecido por Habermas a partir da ideia de formação de uma cidadania comum, decorrente da consciência de haver “obrigações para com o bem comum”.¹⁰⁷

Na atualidade, a identidade cultural não pode mais ser o elo, ou melhor, o fator condicionante da nacionalidade, até porque, o multiculturalismo que marca a sociedade contemporânea, não permite que assim o seja, de forma que a identificação política sim, marca a existência, a coesão e a convivência de um cidadão dito cosmopolita. A multiculturalidade e transnacionalidade, são marcos da sociedade contemporânea e é premente a necessidade de reavaliar as equações

asiático, cujo território encontra-se circundado quase inteiramente pela Índia), principalmente porque as condições político-financeiras dos referidos Estados colocam as pessoas que ali se encontram em duplo risco: ambiental e social. Não se pode deixar de mencionar ainda situação do Haiti, que após o terremoto de janeiro de 2010, viu muitos de seus cidadãos deixarem o território em face da devastação do território e se dirigirem ao Brasil. De acordo com o Ministério da Justiça, os haitianos chegaram ao Brasil solicitando “refúgio na condição de desalojados por desastres naturais” (Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={A5F550A5-5425-49CE-8E88-E104614AB866}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B5927F825-6B2C-446F-9D78-E6D52E1FC3B6%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>. Acesso em janeiro/2013). Segundo dados extraídos do site do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, entre 2010 e fevereiro de 2012, foram cerca de 6 mil haitianos que chegaram ao Brasil solicitando refúgio naquelas condições. Entretanto, por não se enquadrarem nas possibilidades definidas na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e na Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), essas pessoas não foram reconhecidas como refugiados, mas a uma parcela destas pessoas (cerca de 1.600, segundo dados de fevereiro de 2012), foi concedida residência permanente em território nacional, com base em razões humanitárias. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/novo-grupo-de-haitianos-recebe-residencia-permanente-no-brasil/>. Acesso em janeiro/2013. Com o caso dos haitianos, percebe-se nitidamente que a ausência de uma categoria jurídica definida, deixa à discricionariedade do Estado a concessão de proteção de pessoas nas condições em estudo.

¹⁰⁷ HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. São Paulo. Edições Loyola, 2002. P.291. Ressalte-se que Habermas traz esta última colocação em relação ao continente Europeu, entretanto, pode-se, em face dos fatores que determinaram essa sua colocação (tais como a multiculturalidade, a atual situação dos Estados-nação e a globalização), estender tal consideração à generalidade dos países.

nascimento/nação e nacionalidade/cidadania. A sobrevivência do Estado moderno, globalizado, multicultural e de risco, depende dessa reavaliação, que também permitirá a participação política e proteção de todos, independentemente do local de nascimento. Dessa reavaliação e consequente consagração da cidadania cosmopolita, também depende a proteção não somente dos refugiados em geral, mas do que hoje se delineia como “refugiados ambientais”, objeto do presente estudo.

O patriotismo constitucional habermasiano fornece as bases para a contextualização da cidadania, enquanto “direito a ter direitos”, nos tempos atuais. Se por um lado o Estado que abre suas fronteiras para a recepção dos refugiados não pode deixar de manter sua identidade política, também não o podem os refugiados em relação à sua identidade cultural. A cultura do refugiado não pode ser considerada um peso ou mesmo sob a perspectiva da cultura “dos habitantes de sociedades abastadas e pacíficas; também é preciso assumir a perspectiva dos que, em continentes estrangeiros, buscam sua salvação, isto é, uma existência com dignidade humana”.¹⁰⁸

Com isso, conclui-se que a cidadania é a base de proteção de todos os seres humanos, independentemente da categoria jurídica em que estejam inseridos, como foi demonstrado por Arendt. Entretanto, a cidadania arendtiana não tem, na atualidade, o mesmo significado. Isso se justifica por inúmeros fatores, mas de sobremaneira, pela globalização, pela multiculturalidade, pelos movimentos transnacionais e até mesmo pelos riscos inerentes à atual sociedade. Habermas demonstrou que ter nascido em determinado território ou ter determinada ascendência não é suficiente, eis que uma cidadania embasada em tais critérios somente atuaria de forma excludente, ou seja, somente existe proteção (e consequentemente possibilidade de participação e atuação política) aquele detentor da nacionalidade do respectivo Estado.

Esta é a linha de raciocínio que corrobora a necessidade da já referida ampliação conceitual de cidadania. Em uma realidade em que as fronteiras - físicas, econômicas, culturais ou tecnológicas - tornam-se cada vez mais tênues, não se justifica a manutenção de um conceito de cidadania arraigado ao nascimento em determinado Estado. Os movimentos migratórios demonstram que

¹⁰⁸ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. São Paulo. Edições Loyola, 2002. P.260.

independentemente do local de nascimento, almeja-se o “bem comum” do local onde se tem condições dignas de sobrevivência. É a cidadania cosmopolita que vai permitir a igualdade dos homens em direitos, posto ser ela que permitirá a coexistência e o respeito às diferenças étnicas, políticas, sociais, culturais e religiosas. Deste conceito decorre também o compromisso dos Estados democráticos com a não-discriminação entre nacionais e estrangeiros/refugiados.

A possibilidade de se incluir na definição de cidadania não somente os nascidos no território ou de nacionais, permite a ampliação da participação popular nas decisões, a divulgação de informações e a edificação de uma cidadania capaz de lutar também pelo equilíbrio ecológico. E hoje esta é uma possibilidade que se reveste de importância, porque Beck mesmo afirma que a existência desta sociedade de risco traz em seu bojo a “abstinência política”¹⁰⁹ e, neste ponto, retoma-se a concepção de “irresponsabilidade organizada”, em que o Estado (por aqueles que o compõem, formam e conformam) é consciente da existência dos riscos, contudo, essa mesma consciência não tem como decorrência a criação de políticas de gestão dos referidos riscos.¹¹⁰ Desta forma, tem-se a remodelação da soberania e da cidadania, como exigência desta nova conformação trazida pela globalização, no que Beck entende que a soberania precisa ser transnacionalizada¹¹¹, somente então os direitos humanos e a necessária participação política para destituição da irresponsabilidade organizada

¹⁰⁹ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011. P. 42.

¹¹⁰ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 4ªed.rev. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 152.

¹¹¹ Para fins de contextualização do excerto, este foi extraído da tradução de uma discussão entre Ulrich Beck e Danilo Zolo, quando aquele assim manifesta-se: “[...] é possível uma democracia para além do âmbito do Estado nacional? Ou o Estado nacional deve ser considerado o único âmbito institucional dentro do qual se pode realizar o Estado de direito e, portanto, de tutela dos direitos humanos? Pode existir legitimação democrática obtida através de procedimentos transnacionais? Penso que, pelo menos no que concerne ao âmbito europeu, esta discussão tem valor puramente teórico. É pura ilusão pensar que seja possível atrasar o relógio da história e voltar à Europa dos tempos da democracia nacional. *Não haverá democracia na Europa se não for uma democracia reforçada no plano transnacional*. A democracia foi inventada há mais de mil anos em âmbito local. Depois, no curso da primeira modernidade, assumiu dimensão nacional. *Agora e no próximo futuro a democracia deve ser reinventada no plano transnacional*. *Este é o sentido do projeto democrático para a Europa*”(grifos da autora). BECK, Ulrich e ZOLO, Danilo. *A sociedade global do risco*. Disponível em <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/ulrich.htm>. Acesso em julho/2013.

será possibilitado. Independentemente de pertencimentos a um ou outro Estado, mas enquanto cidadão cosmopolita.

Assim que, visando buscar a resposta acerca da categoria jurídica em que estão inseridos os refugiados ambientais, se refugiados no sentido clássico trazido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados ou migrantes, passa-se, nos capítulos seguintes, à análise dos referidos conceitos.

2 A Proteção Internacional dos Deslocamentos Populacionais

Se se encarar o fenômeno migratório pela ótica das alterações/desastres climático-ambientais, tem-se a relevância do presente estudo, em que se busca resposta ao tratamento que deve ser dispensado, pelo Direito Internacional, àqueles indivíduos que transpassaram as fronteiras estatais em busca de sobrevivência. Mobilidade esta, no tema em comento, determinada não por guerras, conflitos ou perseguições, mas porque a vida em seus locais de origem já não é digna, motivadas por causas ambientais. Assim é que o questionamento centrar-se-á na ideia da busca de uma resposta para um possível enquadramento destas pessoas no conceito de refugiados que, numa acepção tradicional, Ramos entende que “podem ser considerados apenas um grupo dentro de uma categoria mais ampla de migrantes”, ou ainda, que “pertencem à categoria dos migrantes forçados, que também compreende: solicitantes de refúgio/asilo, deslocados internos, repatriados, reassentados”.¹¹²

Ainda de acordo com Ramos, Betts entende que

existem dois grandes grupos de migrantes que carecem de efetiva proteção e compõem a categoria dos chamados “migrantes vulneráveis”: no primeiro grupo, a necessidade de proteção resulta das condições do país de origem que não estão relacionadas a conflito ou perseguição, como, por exemplo, as mudanças climáticas, a degradação ambiental, os desastres naturais ou as graves dificuldades econômicas e sociais (colapso estatal); no segundo grupo, a demanda de proteção ocorre durante o processo de movimentação, circulação ou deslocamento, momento em que as violações de direitos humanos são praticadas. O autor verifica, nesses casos, que os instrumentos de proteção aos direitos humanos existentes não garantem uma resposta efetiva à demanda de proteção, em virtude, principalmente, da ausência de uma divisão clara de responsabilidades entre as organizações internacionais de proteção e de orientação aos Estados na aplicação desses instrumentos em relação a essa categoria específica de migrantes.¹¹³

¹¹² RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 67. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013.

¹¹³ Ibid.

Assim sendo e tendo em conta que a ideia central do presente trabalho diz respeito à busca da definição do *status* jurídico do que se convencionou chamar de refugiados ambientais, no presente capítulo centrar-se-á do estudo do conceito de migrantes e refugiados. Desta forma, de início, serão apresentados não somente os conceitos que cercam a questão dos migrantes, mas alguns dos principais instrumentos de proteção. Em um segundo tópico, serão apresentados os elementos que compõem o conceito trazido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

A ideia é apresentar os institutos do refúgio e da migração para determinar-se a se a alguma destas categorias, corresponderiam os “refugiados ambientais”. Verdadeiramente, não haverá que se falar em esgotamento das inúmeras discussões que cercam os mesmos, mas sim, em tracejar delineamentos que possibilitem o embasamento da questão de fundo: a que categoria jurídica pertencem os “refugiados ambientais”?

O que será percebido, é que dentre os elementos que compõem o conceito de refugiado, a existência de uma perseguição se sobressai. Assim é que a discussão está na situação em si, ou seja, no fato de que a caracterização do refugiado é perpassada pela existência de algum tipo de perseguição, o que não acontece com o “refugiado ambiental”, bem como de que não deixam seus países de origem por conveniência ou questões de ordem econômicas, mas se relacionam diretamente a uma questão fundamental que é a sobrevivência, uma vez que, “o migrante, ao menos em tese poderia subsistir em seu país natal, mas insatisfeito com as condições locais, se desloca para outra região, em busca de melhores perspectivas”.¹¹⁴ Desta forma, de antemão, já se tem que, enquanto o refugiado, muitas das vezes foge de uma perseguição, que não raro tem origem em diversos anos anteriores, os migrantes “fogem” de um problema recoberto por questões sócio-econômicas. Entretanto, de forma alguma, será possível não apresentar e caracterizar os demais elementos que compõem o conceito de refugiado.

Fundamentalmente, o que se buscará é a diferenciação dos institutos, para que em relação aos “refugiados ambientais”, possa haver não somente a definição da categorização, mas também do regime jurídico de proteção, para que não haja

¹¹⁴CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P.24.

como se falar em dúvidas, inseguranças, ausência de proteção e intensificação da vulnerabilidade já inerente à situação fática destas pessoas.

Proteção esta, que tem como referencial o Direito Internacional dos Direitos Humanos, enquanto parte integrante do Direito Internacional, e que se destina à proteção dos direitos humanos em âmbito transnacional, mas que somente vem à tona, marcadamente, após a II Guerra Mundial, como forma de se tentar coibir a repetição das flagrantes e agigantadas infrações percebidas no período do armistício e praticadas contra o homem. Surge como forma de proteção dos direitos humanos das ações do Estado, seja porque é neste onde o indivíduo pode exercer seus direitos, seja porque o indivíduo precede, forma ou conforma o Estado.¹¹⁵

No presente trabalho, não há que se traçar um verdadeiro traçado histórico da evolução da consagração dos direitos humanos, eis que esta não é a finalidade, mas, entretanto, será necessário apresentar apontamentos históricos, com a finalidade de demonstrar-se a vinculação do direito dos refugiados com os direitos humanos. Também se revestirão de importância para a determinação do plano jurídico-normativo internacional em que estariam inseridos e, conseqüentemente, em que bases se daria a proteção desta nova categoria surgida das alterações climáticas e que aqui se propõe a análise: os “refugiados ambientais”. Seriam equiparados aos refugiados “comuns” ou constituiriam uma nova categoria?

Desta forma, e com a finalidade de buscar respostas à questão proposta, é que se passa à apresentação dos delineamentos que cercam o conceito de migração.

2.1 Migração Internacional

Do direito de permanecer em seu local de origem, ou de não ser forçado a um exílio, implica no reconhecimento de que o Estado vincula-se à proteção destas pessoas.¹¹⁶ Entretanto, esta finalidade somente é alcançada se se tiver em

¹¹⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 52.

¹¹⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. P. 38. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2201.pdf?view=1>

conta a vigência dos direitos humanos, o que se dá somente a partir do melhoramento das condições de vida da população e aperfeiçoamento das instituições estatais de proteção daqueles.¹¹⁷

Mas quando o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados¹¹⁸ apresenta a ideia do direito de permanecer inserido no conceito de vulnerabilidade do migrante,¹¹⁹ há que se ter em conta que esta perpassa diversos pontos,¹²⁰ tais como a diversidade linguística e cultural, os empregos precários (ou mesmo o desemprego), do que decorre a incapacidade de alcançar seus objetivos, fechando assim, um ciclo que se iniciou justamente neste ponto: o da busca por dignidade e melhores condições de vida. Do que decorre que o problema do deslocamento forçado é muito mais do que um problema do direito internacional, é também dos direitos humanos.

E esta afirmação remete à questão dos migrantes na atualidade que, como já afirmado, apesar de manterem o vínculo jurídico com seu Estado de origem, não conseguem “levar” os direitos garantidos em seu país de origem para o local da migração.

Assim se faz necessário entender o conceito de migração. Para Cavarzere, é

¹¹⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Reflexiones sobre El desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. P. 38. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2201.pdf?view=1>

¹¹⁸ Aqui doravante mencionado como ACNUR.

¹¹⁹ Para o ACNUR, há um “direito à liberdade de movimento e residência dentro do próprio país. É inerente ao artigo 9 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que ninguém será submetido a exílio arbitrário. Está vinculado também a outros direitos humanos fundamentais porque quando as pessoas são forçadas a abandonar seus lugares, toda uma série de outros direitos é ameaçada, inclusive o direito à vida, à liberdade e segurança da pessoa, a não discriminação é direito a não ser submetido a tortura ou tratamento degradante, o direito à privacidade e à vida familiar” (Tradução livre da autora a partir de “derecho a la libertad de movimiento y residencia dentro del propio país. Es inherente al artículo 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que nadie será aometido a exilio arbitrario. Está vinculado también a otros derechos humanos fundamentales porque, cuando las personas son forzadas a abandonar sus hogares, toda una serie de otros derechos es amenazada, inclusive el derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona, la no-discriminación, el derecho a no ser sometido a tortura o tratamineto degradante, el derecho a la privacidad y a la vida familiar”). UNHCR, XLIX Session of the Comissionon Human Rights, *apud* TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. P. 37/38. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2201.pdf?view=1>. Acesso em julho/2013.

¹²⁰ Simone Weil menciona que “estar arraigado es tal vez la necesidad más importante y menos reconocida del alma humana. Es uma de las más difíciles de definir”. WEIL *apud* TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal. P. 36. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2201.pdf?view=1>

o movimento em si, ou seja, a circulação de pessoas, seja dentro do território, constituindo assim o movimento migratório interior, seja para fora dele, caracterizando o movimento migratório exterior ou internacional. E por imigração, a ação de vir estabelecer-se num país estrangeiro, antônimo de emigração.¹²¹ (grifos no original).

Deste conceito, extraem-se duas formas de migração: interna ou internacional e a voluntária ou forçada.¹²² Por migração voluntária, Jubilut entende aquela que tem entre suas causas, fatores econômicos e sociais e em que o próprio migrante decide deixar seu local de origem. É uma forma de migração diretamente ligada à busca de melhores condições de vida e dignidade.¹²³

Já nas migrações forçadas, como o próprio nome indica, não há voluntariedade no ato, há algo que determina que o migrante deixe seu lar, sendo este fator normalmente relacionado a questões de sobrevivência.¹²⁴ Neste ponto, ressalte-se que o tema em comento relaciona-se à questão da migração forçada por graves violações de direitos humanos, conceito este a ser apresentado em momento a seguir.

De acordo com Cançado Trindade, migrações e deslocamentos forçados têm aumentado desde a década de 1990 e possuem como causas:

colapso econômico e desemprego, colapso dos serviços públicos (educação, saúde, entre outros), desastres naturais, conflitos armados gerando fluxos de refugiados e deslocados internos, repressão e perseguição, violação sistemática dos direitos humanos, rivalidades étnicas e xenofobia, e violência de distintas formas.¹²⁵ (grifo da autora)

Assim é que Jubilut parece encontrar quatro grupos dentro do de migrantes forçados: 1) o decorrente de uma política específica do Estado para tal (a exemplo, políticas públicas de deportação e expulsão, como as que ocorreram na Alemanha nazista); 2) o que decorre de perseguição e/ou grave e generalizada

¹²¹ CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas*. 2ªed.rev. e atual. Rio de Janeiro. Renovar, 2001. P. 10.

¹²² Aqui não serão tecidas extensas considerações acerca de possíveis definições das categorias ou classificações das migrações, uma vez que a compreensão é facilmente alcançada a partir da própria denominação de cada uma.

¹²³ JUBILUT, Liliana Lyra. *Migrações e Desenvolvimento*. In AMARAL JÚNIOR. Alberto do. *Direito Internacional e Desenvolvimento*. Barueri, São Paulo. Manole, 2005. P. 127.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ TRINDADE Antônio A. Cançado. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. Disponível em <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/15734/10440>. Acesso em julho/2013

violação de direitos humanos; 3) o existente em razão de conflitos armados e o 4) que decorre da falta de efetividade de direitos econômicos e sociais.¹²⁶

Destes, nota-se que os grupos 2 e 3 são passíveis de concessão de refúgio. Para o que se pode afirmar que refugiados fazem parte dos fluxos migratórios forçados, entretanto, contrariamente ao migrante, o refugiado não pode retornar ao seu país de origem por haver risco à sua integridade física, ou mesmo vida.

O alerta de Cançado Trindade é de que “em um mundo ‘globalizado’ [...] as fronteiras estão abertas para o capital, bens e serviços, mas, lamentavelmente, não a seres humanos. [...] Crescentes segmentos da população tornam-se marginalizados e excluídos do ‘progresso’ material”.¹²⁷ Para ele, “emerge e intensifica-se o novo fenômeno de fluxos massivos de migrações forçadas – nas quais milhões de indivíduos buscam fugir não mais de perseguições políticas individuais, mas predominantemente da fome, miséria e de conflitos armados”.¹²⁸

Assim, como mencionado acima, diversas são as causas dos movimentos migratórios e Cançado Trindade apresenta, dentre eles, os desastres naturais, no que em outro momento, complementa, ao distinguir os migrantes econômicos das “vítimas de desastres naturais”, que estes não se enquadrariam no conceito de refugiados, “a não ser que ocorram ‘circunstâncias especiais’ intimamente ligadas à definição de refugiados”.¹²⁹

No mundo atual as políticas migratórias são marcadas pelo fechamento das fronteiras, voltadas mais uma necessidade de “proteção” dos mercados de trabalho interno do que para a proteção dos direitos humanos, isso pode ser exemplificado pelo fato de que

Nas regiões para onde os imigrantes se dirigem, há um vasto mercado “informal”, onde não existem direitos sociais e trabalhistas, os salários estão abaixo da média local e o desemprego é uma ameaça constante; não são apenas os bares e pequenas empresas que usam este tipo de mão-de-obra. Empresas de grande porte

¹²⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. *Migrações e Desenvolvimento*. In AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Direito Internacional e Desenvolvimento*. Barueri, São Paulo. Manole, 2005. P. 128.

¹²⁷ TRINDADE Antônio A. Cançado. Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. Disponível em <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/15734/10440>. Acesso em julho/2013.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Neste ponto, é de se mencionar que, mais à frente, será apresentada a distinção feita por Cançado Trindade entre desastres naturais e os desastres ambientais. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993. P. 133/134.

o adotam confiantes na impunidade ou no silêncio que a condição de imigrantes “ilegais” impõe aos trabalhadores.¹³⁰

Continuando, Milesi apresenta ainda outras consequências ou distorções decorrentes de tais políticas migratórias, que para ela, não somente fomentam a atividade dos “coiotes” e a corrupção de funcionários da migração, mas favorecem aqueles que trabalham com o tráfico de drogas e a prostituição¹³¹.

Para Soares,

Embora as situações relacionadas à miséria e à violência generalizada não sejam a única razão impulsionadora dos fluxos migratórios em geral, pode-se afirmar que a maioria das pessoas que deixam o seu país de origem para viver ilegalmente em outro Estado, o faz por tais razões. Desta forma, os migrantes em situação irregular, em regra, se encontram em uma situação de vulnerabilidade desde o momento em que deixam seus países de origem, o que corrobora o [...] quadro de desamparo que os acomete. Resta, portanto, a necessidade de se voltar os olhos da comunidade internacional para os imigrantes em situação irregular, adotando-se uma perspectiva de defesa dos direitos humanos e não mais enfrentando a questão como um problema de segurança pública.¹³²

Assim, tem-se, também, que fronteiras são fechadas e políticas de tratamento de estrangeiros passam a encarnar um discurso de prevenção ao terrorismo, segurança pública e soberania, criando a sensação de desconfiança, suspeita e animosidade em relação aos estrangeiros. Mais uma vez, direitos universalmente consagrados, como o de ir e vir, entram em choque com as soberanias estatais.

Ao abordar a necessidade de uma harmonização legislativa na América Latina, Leão apresenta fatores que determinaram o atual cenário do refúgio, tais como

movimentos de libertação nacional, o ressurgimento de certas formas extremas de nacionalismo, o separatismo étnico, o aumento de conflitos armados internos, o

¹³⁰ MILESI, Rosita. *Migrantes e refugiados: proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana*. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/artigo1outubro.doc>>. Acesso em: julho/2013

¹³¹ Ibid.

¹³² SOARES, Teresa Labrunie Calmon. A proteção dos imigrantes em situação irregular à luz da jurisprudência dos tribunais regionais: sistemas interamericano e europeu de proteção dos direitos humanos, 2009.89p. Monografia – Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). P. 16. Disponível em: http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=14336@1. Acesso em julho 2013.

desmoronamento de grandes blocos ideológicos, o surgimento de novos grupos econômicos de influência e os atentados terroristas em grande escala.¹³³

Sobre este último ponto, ele ressalta que

Merece acentuado destaque o fato de que, nos últimos anos, emerge de todo esse quadro de violência internacional uma inconseqüente e ineficaz doutrina, sustentada em dois pilares que se retro-alimentam, proporcionando um temerário cenário internacional. Estes pilares são a “Guerra ao Terrorismo” e a “Doutrina da Guerra Preventiva”. Tais mecanismos doutrinários impositivos, supostamente dedicados a combater o terrorismo, nada mais são do que uma ode à força bruta, um tapa no multilateralismo e uma afronta ao direito internacional público. De início, detectam-se duas grandes conseqüências desta doutrina, a serem contabilizadas a médio e longo prazo, capazes de impactar a temática do refúgio: a propagação de um caudal de ódio mundial e a diminuição da disposição dos ditos países ricos que defendem essa doutrina, em acolher refugiados e refugiadas de algumas partes do planeta.¹³⁴

Aos migrantes, assim, como aos refugiados, muitas vezes é negada a entrada em determinado Estado ao argumento de serem potencialmente ameaças à paz e segurança nacionais. Parece não haver restrição, entretanto, ao que Castro refere-se como “migração seletiva” ou “atração de cérebros”, aplicando um “novo darwinismo social, a seletividade dos migrantes: podem entrar os considerados mais aptos pelo Estado”.¹³⁵

Uma vez que a ideia central do presente trabalho é identificação da categoria jurídica na qual estariam inseridos os refugiados ambientais e, uma vez que o conceito de refugiado será analisado, passa-se a uma sucinta apresentação dos instrumentos de proteção à migração, ressaltando sempre que pretensão aqui, jamais consubstanciar-se-á no esgotamento do tema.

A partir das colocações de Arendt, percebe-se que o período subsequente à II Guerra Mundial trouxe, de sobremaneira a construção de questionamentos sobre a efetividade dos Direitos Humanos, ou melhor colocado, princípios como a universalidade e a indivisibilidade passaram a ser a perspectiva a partir da qual se concentraram os debates. Sobre estes, resultados, no que concerne ao presente

¹³³ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: comentários sobre as decisões do CONARE*. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5780>. Acesso em setembro de 2013

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento. Disponível em: <http://csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/92/84>. Acesso em setembro de 2013.

trabalho, foram apresentados e concretizados em diversos instrumentos, entretanto, aqui centrar-se-á na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)¹³⁶, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), na Declaração sobre Direitos Humanos de Indivíduos que Não São Nacionais do País em que Vivem (1985) e na Convenção Internacional para proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (1990).

No contexto da DUDH, menciona-se o preâmbulo, que ao reafirmar a “dignidade inerente a todos os membros da família humana”, bem como a igualdade e inalienabilidade de direitos, reforça a ideia de proteção dos direitos humanos em geral, ou melhor, o “respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais”.¹³⁷ Também é de se lembrar os já aqui mencionados artigos 13 e 15, pelos quais se assegura a todo indivíduo o direito de deixar qualquer país, inclusive o seu e de retornar a este quando quiser; o direito a uma nacionalidade e de dela não ser privado arbitrariamente de sua nacionalidade, bem como o direito de mudar de nacionalidade. Quanto a este documento, Jubilit ressalta que “tais garantias não eliminam por completo a possibilidade de migração forçada em razão de uma política do Estado para tal, mas minimizam a mesma, uma vez que os Estados tendem, em sua maioria, a agir dentro dos ditames do Direito Internacional”.¹³⁸

Ainda no que se refere ao direito ao deslocamento, este também encontra resguardo no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966. Antes de descrever-se a proteção, é preciso entender que este Pacto surge como uma “resposta” à alegada “fraqueza da Declaração Universal dos Direitos do Homem”.¹³⁹ Sabidamente, a DUDH não possui força normativa, muito embora tenha valor “meramente moral. Ela indica as diretrizes a serem seguidas”. Continuando, Albuquerque Mello menciona que é preciso lembrar que

[...], contudo, a maioria dos princípios nela consagrado já são princípios gerais de direito (Jorge Castaneda) ou direito costumeiro. [...] De qualquer modo, pode-se

¹³⁶ Doravante mencionada como DUDH.

¹³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em junho/2012.

¹³⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *Migrações e Desenvolvimento*. In AMARAL JÚNIOR. Alberto do. *Direito Internacional e Desenvolvimento*. Barueri, São Paulo. Manole, 2005. P. 143.

¹³⁹ MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15ed (ver.e aum.). Rio de Janeiro. Renovar, 2004. P. 870.

afirmar que atualmente há uma espécie de consenso em considerá-la um sistema internacional e, portanto, obrigatória.¹⁴⁰

Entretanto, o próprio autor ressalta que a DUDH somente apresenta menção aos direitos civis e políticos, em nada consagrando os direitos sociais e econômicos.¹⁴¹ Diante deste ponto, é que a Assembleia das Nações Unidas aprovou duas Convenções sobre direitos humanos: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e um protocolo facultativo.

Destarte, em relação ao tema em comento, o artigo 12, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos dispõe que:

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.
2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.
3. os direitos supracitados não poderão constituir objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral públicas, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.
4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.¹⁴²

Sob os auspícios deste Pacto, existe dentro do sistema da ONU o Comitê de Direitos Humanos, responsável por promover e proteger os direitos humanos e, entre outras funções, analisar relatórios e reclamações contra Estados, nos termos referidos no Pacto.

Em 13 de dezembro de 1985, veio a lume, a Declaração sobre Direitos Humanos de Indivíduos que Não São Nacionais do País em que Vivem, que apesar de trazer a determinação de igualdade em direitos entre nacionais e migrantes, em especial no artigo 5º,¹⁴³ que traz um elenco dos direitos dos

¹⁴⁰ MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15ed (ver.e aum.). Rio de Janeiro. Renovar, 2004. P. 870.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² BRASIL. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgado pelo Decreto n. Decreto no 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em julho/2013.

¹⁴³ Para esclarecimento: “Artigo 5 - 1. Os estrangeiros gozarão, conforme a legislação nacional e com sujeição às obrigações internacionais pertinentes do estado no qual se encontrem, em particular, dos seguintes direitos: [...]. 2. A reserva das restrições prescritas pela lei e que sejam necessárias em uma sociedade democrática para proteger a segurança nacional, a segurança pública, a ordem pública, a saúde ou a moral pública, os direitos e liberdades dos demais, e sejam

estrangeiros, mencionando expressamente no §3º que os estrangeiros que se tenham instalados legalmente no território de um Estado gozarão do direito de circular livremente e escolher sua residência dentro das fronteiras desse Estado. Desta forma, também apresenta uma distinção entre migrantes regulares e irregulares e, conseqüentemente do âmbito de proteção. Percebe-se ainda, que o artigo 8º restringe direitos a trabalhadores que residam legalmente nos Estados.¹⁴⁴

compatíveis com os demais direitos reconhecidos nos instrumentos internacionais pertinentes, assim como com os enunciados na presente Declaração, os estrangeiros gozarão dos seguintes direitos; a) O direito de sair do país; b) O direito à liberdade de expressão; c) O direito de reunir-se pacificamente; d) O direito à propriedade individual ou em associação com outros, sujeitos à legislação nacional. [...]. 3. Com sujeição as disposições indicadas no parágrafo 2, os estrangeiros que se tenham instalados legalmente no território de um Estado gozarão do direito de circular livremente e escolher sua residência dentro das fronteiras desse Estado.” (Tradução livre da autora, a partir de “Artículo 5 - 1. Los extranjeros gozarán, con arreglo a la legislación nacional y con sujeción a las obligaciones internacionales pertinentes del Estado en el cual se encuentren, en particular, de los siguientes derechos: [...]2. A reserva de las restricciones que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en los instrumentos internacionales pertinentes, así como los enunciados en la presente Declaración, los extranjeros gozarán de los siguientes derechos: [...] a) El derecho a salir del país; b) El derecho a la libertad de expresión; c) El derecho a reunirse pacíficamente; d) El derecho a la propiedad, individualmente y en asociación con otros, con sujeción a la legislación nacional. 3. Con sujeción a las disposiciones indicadas en el párrafo 2, los extranjeros que se hallen legalmente en el territorio de un Estado gozarán del derecho a circular libremente y a elegir su residencia dentro de las fronteras de ese Estado”). Disponível em <http://www2.ohchr.org/spanish/law/individuos.htm>. Acesso em julho/2013

¹⁴⁴ Para esclarecimento: “Artigo 8 - 1. Os estrangeiros que residam legalmente no território de um Estado gozarão também, conforme as leis nacionais, dos seguintes direitos, com sujeição às suas obrigações estabelecidas no artigo 4: a) O direito a condições de trabalho saudáveis e livres de perigo, a salários justos e à igual remuneração pelo trabalho de igual valor sem distinções de nenhum gênero, garantindo-se particularmente às mulheres condições de trabalho não inferiores a aquelas de que os homens desfrutem, com igual salário por igual trabalho; b) O direito a se afiliar a sindicatos e a outras organizações ou associações de sua eleição, assim como a participar em suas atividades. Não poderão ser impostas restrições ao exercício deste direito, salvo as que estiverem prescritas na lei que sejam necessárias em uma sociedade democrática em interesse da segurança nacional ou de ordem pública, ou para a proteção dos direitos e liberdades dos demais; c) O direito a proteção sanitária, atenção médica, seguridade social, serviços sociais, educação, descanso e férias, com a condição de que reúnam os requisitos de participação previstos nas regulamentações pertinentes e de que não seja imposta uma carga excessiva sobre os recursos do Estado. 2. Com o fim de proteger os direitos dos estrangeiros que desempenham atividades lícitas remuneradas no país em que se encontram, tais direitos poderão ser especificados pelos governos interessados em convenções multilaterais ou bilaterais”. (Tradução livre da autora, a partir de “Artículo 8 - 1. Los extranjeros que residan legalmente en el territorio de un Estado gozarán también, con arreglo a las leyes nacionales, de los siguientes derechos, con sujeción a sus obligaciones establecidas en el artículo 4: a) El derecho a condiciones de trabajo saludables y libres de peligros, a salarios justos y a igual remuneración por trabajo de igual valor sin distinciones de ningún género, garantizándose particularmente a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a aquellas de que disfruten los hombres, con igual salario por igual trabajo; b) El derecho a afiliarse a sindicatos y a otras organizaciones o asociaciones de su elección, así como a participar en sus actividades. No podrán imponerse restricciones al ejercicio de este derecho, salvo las que prescriba la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades de los demás; c) El derecho a protección sanitaria, atención médica, seguridad social, servicios sociales, educación, descanso y esparcimiento, a

Desta forma, o que se nota que, apesar de avançar, no sentido de proibir distinções, a Declaração, entretanto, retroage, ao estabelecer uma limitação para o alcance da plenitude dos direitos nela consagrados.

Em 1990, foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a Convenção Internacional para proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares que ainda não foi ratificada pelo Brasil.^{145/146} Entretanto, esta Convenção se reveste de grande importância, eis que

abre um novo capítulo na história das migrações internacionais, reconhecendo e protegendo sua dignidade independentemente de sua condição migratória. Nesse sentido, a Convenção vai além da simples estruturação de interesses de Estados Nacionais buscando a humanização das relações internacionais.¹⁴⁷

A Convenção de 1990 reconhece como trabalhador migrante, aquela “pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada em um Estado do qual ele não é um cidadão” e, a ela e seus familiares, “que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição”,¹⁴⁸ o Estado signatário compromete-se, pela Convenção, com o respeito e garantia dos direitos ali constantes, sem qualquer distinção.

condición de que reúnan los requisitos de participación previstos en las reglamentaciones pertinentes y de que no se imponga una carga excesiva sobre los recursos del Estado.2. Con el fin de proteger los derechos de los extranjeros que desempeñan actividades lícitas remuneradas en el país en que se encuentran, tales derechos podrán ser especificados por los gobiernos interesados en convenciones multilaterales o bilaterales”). Disponível em <http://www2.ohchr.org/spanish/law/individuos.htm>. Acesso em julho/2013.

¹⁴⁵ Ressalte-se que a Convenção em comento ainda não foi ratificada pelo Brasil, contudo, em 2010, o então Ministro das Relações Exteriores encaminhou ao Congresso o texto da mesma para ratificação e incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro, sendo que o texto encaminhado, disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=174C4E77F72D1A17505E9C85607F9F48.node1?codteor=917816&filename=MSC+696/2010, é que será utilizado no presente trabalho.

¹⁴⁶ De acordo com o site da ONU, à época da presente menção, a Convenção havia sido ratificada por cerca de 60 países (http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en Acesso em julho/2013). Em análise das informações ali constantes, percebe-se dentre os países que compõem o MERCOSUL, o Brasil é o único que ainda não é signatário da Convenção.

¹⁴⁷ MILESI, Rosita. *Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>. Acesso em: julho/2013.

¹⁴⁸ Art. 2º, 1 e Art. 7º da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=174C4E77F72D1A17505E9C85607F9F48.node1?codteor=917816&filename=MSC+696/2010. Acesso em julho de 2013.

Assim sendo traz alguns pontos pertinentes ao presente estudo, tais como a conceituação de trabalhador migrante, já apresentada, e uma série de direitos a eles referentes, dos quais cita-se: sair livremente de qualquer Estado, incluindo o seu Estado de origem (art. 8º); à vida (art.9); direito à liberdade e à segurança da sua pessoa (art. 16); ser tratado com humanidade e com respeito da dignidade inerente à pessoa humana e à sua identidade cultural (art. 17); igualdade em direitos, perante os tribunais, que os nacionais do Estado interessado (art. 18); vedação à expulsão coletiva (art. 22), dentre outros.¹⁴⁹

Apesar deste elenco de direitos, a Convenção apresenta a ressalva de que não se aplica a apátridas e refugiados,¹⁵⁰ bem como um elenco de direitos que restringir-se-iam a trabalhadores migrantes e membros das suas famílias que se encontram documentados ou em situação regular (Título IV, artigos 36 a 56). Desta forma, tem-se que os artigos 8 a 35, seriam “direitos humanos aplicáveis a todos os trabalhadores migrantes” (incluindo-se aqui, portanto, os trabalhadores não documentados), ao passo que artigos 36 a 56, consubstanciariam direitos restritos somente a trabalhadores documentados, ou regulares.¹⁵¹

Entretanto, Cançado Trindade ressalta que a ideia central da referida Convenção é de que “*todos* os trabalhadores migrantes [...] devem desfrutar de seus direitos humanos independentemente de sua situação legal” (grifo no original), conforme se percebe até mesmo pela conformação dos direitos consagrados por ela. É a consagração do princípio da não discriminação.¹⁵²

Entretanto, este mesmo princípio faz com que na prática, agrave-se a situação do migrante, já bem pouco protegido internacionalmente. Uma vez que,

na visão dos Estados, não há ‘direito humano para imigrar’, o controle de entrada de migrantes está sujeito a seus respectivos critérios ‘soberanos’, também para

¹⁴⁹ Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=174C4E77F72D1A17505E9C85607F9F48.node1?codteor=917816&filename=MSC+696/2010. Acesso em julho de 2013.

¹⁵⁰ Art. 3º, d. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=174C4E77F72D1A17505E9C85607F9F48.node1?codteor=917816&filename=MSC+696/2010. Acesso em julho de 2013.

¹⁵¹ Ressalte-se que os artigos 57 a 63 da Convenção referem-se a “categorias especiais de trabalhadores migrantes e suas famílias”, tais como trabalhadores fronteiriços e sazonais.

¹⁵² TRINDADE Antônio A. Cançado. *Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos*. Disponível em <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/15734/10440>. Acesso em julho/2013

‘proteger’ seus mercados internos. Ao invés de conceber e aplicar verdadeiras políticas populacionais, tendo em mente os direitos humanos, a maioria dos Estados tem exercido a estrita função política de ‘proteger’ suas fronteiras e controlar fluxos migratórios, sancionando os chamados migrantes ‘ilegais’. Toda a questão tem sido indevidamente e desnecessariamente ‘criminalizada’¹⁵³.

Entretanto, falar em não discriminação no contexto das migrações chega a ser paradoxal, eis que a própria globalização não somente “potencializa que muitos migrem em busca de oportunidades de mobilidade social e melhores condições de vida”,¹⁵⁴ mas também amplia a distância entre “os que têm” e os que “não têm”; entre “os que são” e “os que não são”, no que Castro chama de “cultura de estranhamentos”,¹⁵⁵ onde percebe-se a intolerância contra os “estranhos”, estrangeiros ou migrantes. Neste ponto é que se chega à cultura da xenofobia e da incapacidade de aceitação e reconhecimento dos direitos humanos a todos, independentemente de terem nascido em um ou outro Estado, de estarem ali em busca de lazer ou de melhores condições de vida e ainda, se ali se encontram documentados ou não. Ademais, enquanto a globalização propugna por um “mundo sem fronteiras”, a tecnologia e a política de segurança e controle de fronteiras, por parte dos Estados parece caminhar em direção oposta para os que não pertencem ao Estado/Comunidade. Na verdade o “fechamento” das fronteiras é cada vez mais uma realidade.

São tempos em que até a retórica dos direitos humanos, como princípio universal, é deixada de lado, em que já não se camuflam racismos e intolerâncias várias. Aproveita-se a ideologia do medo e da insegurança, culpando um outro, comumente o de pele escura e “hábitos estranhos” por problemas que atingem a todos, não ricos, por limites estruturais do modelo político econômico, como desemprego, inseguranças, violências e intransigências culturais e religiosas. O “inimigo” é externo, é o estranho, será?¹⁵⁶

Há, ainda, o alerta de Castro, para o fato de que um movimento contrário também existe, ou seja, os próprios Estados que caracterizam-se como emissores de mão de obra migrante são “estimulados” pelos que recebem essas pessoas a

¹⁵³ TRINDADE Antônio A. Cançado. *Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos*. Disponível em <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/15734/10440>. Acesso em julho/2013

¹⁵⁴ CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento. Disponível em: <http://csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/92/84>. Acesso em setembro de 2013.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

estipularem políticas que desestimulem a mobilidade de seus cidadãos. Ela menciona os casos da Espanha e da França, que assinam tratados condicionando ajuda financeira à repressão da mobilidade.

Antes havia “teoricamente” um direito de sair, mas não o direito de entrar; hoje, a tendência é reprimir também a saída, multiplicarem-se os muros, reforçando-se o policiamento nas fronteiras marítimas e terrestres, institucionalizando campos de retenção de migrantes em países de trânsito.¹⁵⁷

Retornando ao texto da Convenção de 1990, o que se percebe do elenco de direitos trazidos é que esta entende e percebe o migrante como um estrangeiro e, como tal, pode suscitar desconfianças e trazer à tona preconceitos e discriminações que não fariam parte da realidade de um trabalhador nacional. São pessoas economicamente hipossuficientes, que muitas das vezes não dominam o idioma local e que, por isso mesmo, engrossariam as fileiras dos grupos marginalizados no país que escolheram para tentar alcançar melhores condições de vida. Desta forma, a Convenção procura alargar e igualar os direitos dos trabalhadores migrantes aos nacionais.

Sintetizando, Milesi entende que

A convenção traduz o novo paradigma dos direitos humanos, uma vez que considera o migrante como sujeito de direito, independentemente de estar em situação regular ou não, de sua nacionalidade, sexo, cor, etnia ou condição econômica. Traduz ainda, os valores éticos da cidadania universal, por reconhecer e afirmar que os migrantes, antes de serem deste ou daquele país, são pela sua condição de pessoa humana, titulares de direitos e do respeito a sua dignidade humana.¹⁵⁸

Cidadania universal esta, que parece remeter não somente a uma raiz habermasiana, mas também a outro Pacto, o de São José da Costa Rica. Se se observar a questão sob um ponto de vista regional, tem-se que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos,¹⁵⁹ apresenta disposições sobre a circulação e

¹⁵⁷ CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento. Disponível em: <http://csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/92/84>. Acesso em setembro de 2013.

¹⁵⁸ MILESI, Rosita. *Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>. Acesso em: julho/2013.

¹⁵⁹ BRASIL. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Promulgada pelo Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em julho/2013.

residência no artigo 22,¹⁶⁰ mas em seu preâmbulo traz uma noção que sintetiza a justificativa do problema que aqui se propôs a responder e pelo qual, “os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana”,¹⁶¹ Assim sendo aos refugiados ambientais é devida a proteção não porque inseridos em determinada categoria jurídica, mas porque enquanto seres humanos existem direitos a eles pertinentes. A categorização se mostra importante tão somente em um segundo momento, quando então se deve definir os limites e a estrutura da proteção, ponto central da presente dissertação.

Em relação ao artigo 22 do Pacto de São José é preciso ressaltar que, entre outros, ele protege, no âmbito dos países interamericanos signatários, o direito de livre circulação e saída, bem como que a expulsão somente se dará nos termos determinados pela Lei. No inciso 8, tem-se que a expulsão ou entrega somente poderá dar-se para outro país onde sua vida ou liberdade esteja em risco de violação por causa de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou opiniões políticas. É a consagração do princípio da não-devolução (*non-refoulement*) no instrumento regional de proteção dos direitos humanos e qui já apresentado, como “pedra angular” do direito de refúgio.

¹⁶⁰ Artigo 22 - Direito de circulação e de residência - 1. Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais. 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. 3. O exercício dos direitos supracitados não pode ser restringido, senão em virtude de lei, na medida indispensável, em uma sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas. 4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público. 5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional e nem ser privado do direito de nele entrar. 6. O estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-parte na presente Convenção só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei. 7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais. 8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas. 9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros. BRASIL. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Promulgada pelo Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em julho/2013

¹⁶¹ Preâmbulo da Convenção. BRASIL. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Promulgada pelo Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em julho/2013

Neste ponto é de ressaltar ações regionais, como a Convenção de Kampala,¹⁶² (União Africana, 2009) e que “protege explicitamente os direitos de pessoas deslocadas em resultado de catástrofes naturais, conflito armado, violência generalizada, violação de direitos humanos e projectos de desenvolvimento”,¹⁶³ no âmbito do continente africano,¹⁶⁴ Ressalte-se que esta Convenção diz respeito a pessoas deslocadas internamente, ou seja, que não deixaram os limites geográficos dos países pertencentes à União Africana e, a presente dissertação, sobre pessoas que se viram forçadas a deixar seus países em qualquer lugar do mundo. Entretanto, esta breve menção é necessária, não somente porque o avanço apresentado pela Convenção é percebido no fato de considerar os Estados responsáveis por seus próprios cidadãos, mas também porque propõe ações nacionais e regionais que visem evitar o deslocamento interno para “evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, as violações de direitos humanos ou *calamidades naturais* provocadas pelo próprio homem” (grifo da autora).¹⁶⁵ Destarte, a Convenção apresenta expressamente o Estado como responsável por seu cidadão em casos de calamidades naturais ocorridas no continente africano. Mais ainda, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha manifestou-se por considerar a Convenção como “o primeiro tratado internacional para a protecção e assistência a pessoas

¹⁶² Disponível, no original em <http://www.au.int/en/content/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>. Acesso em julho/2013.

¹⁶³ A CONVENÇÃO DE KAMPALA AO SERVIÇO DAS PDIS: Guia para a sociedade civil sobre o apoio da ratificação e implementação da *Convenção sobre a Protecção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África*. Disponível em: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/77F1FE55969F226EC12577C300552A7A/\\$file/AU_guide_PT.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/77F1FE55969F226EC12577C300552A7A/$file/AU_guide_PT.pdf). Acesso em agosto/2013.

¹⁶⁴ Ressalte-se que esta Convenção diz respeito às pessoas deslocadas internamente, ou seja, a “pessoas ou grupos de pessoas que tenham sido forçadas a fugir ou a abandonar suas habitações ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou como forma de evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, as violações de direitos humanos ou calamidades naturais provocadas pelo próprio homem e que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido” (art. 1, K da Convenção de Kampala). Disponível em [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/77F1FE55969F226EC12577C300552A7A/\\$file/AU_guide_PT.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/77F1FE55969F226EC12577C300552A7A/$file/AU_guide_PT.pdf). Acesso em julho/2013.

¹⁶⁵ art. 1, K da Convenção de Kampala. A CONVENÇÃO DE KAMPALA AO SERVIÇO DAS PDIS: Guia para a sociedade civil sobre o apoio da ratificação e implementação da *Convenção sobre a Protecção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África*. Disponível em: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/77F1FE55969F226EC12577C300552A7A/\\$file/AU_guide_PT.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/77F1FE55969F226EC12577C300552A7A/$file/AU_guide_PT.pdf). Acesso em agosto/2013, aqui já mencionado.

deslocadas nos seus próprios países ao longo de todo um continente”.¹⁶⁶ Deve-se aqui ressaltar que se por um lado a Convenção de Kampala apresenta uma atribuição de responsabilidade pela pessoa que se desloca em razão de desastres naturais, o mesmo não se pode dizer dos demais Estados e continentes, assim, ela aqui é apresentada como exemplo de iniciativa regional de proteção dos deslocados em razão de desastres ambientais.

Do até aqui apresentado, tem-se que o nível de proteção alcançado por aquele considerado como refugiado é bem maior, contando com uma estrutura de apoio mais elaborada e definida, do que a concedida ao migrante. Estes, quando não documentados, parecem encontrar restrições de ordem interna e internacionais com as quais não se deparam os refugiados. Não existe uma configuração geral mínima que permita construir-se um arcabouço de proteção ao migrante. “Quando muito se reconhecem direitos humanos à igualdade com o tratamento concedido aos ‘naturais’, se em situação de documentados ou não “ilegais” e em algumas situações e lugares a direitos de exercício da cultura, como da língua”.¹⁶⁷

E o alerta de Castro prossegue, no sentido de que

A assunção de direitos humanos em políticas de migração se depara com o paradoxo do nível de análise, ao considerar os direitos humanos individuais – equiparando direitos regulados para a população natural para a população migrante – e os direitos de Estado de regular entradas e saídas. É quando os chamados indocumentados ou ilegais são considerados menos humanos ou sem direitos que os ‘naturais’ e os migrantes documentados.¹⁶⁸

Assim, apesar da existência de instrumentos jurídicos internacionais, ainda não existe um nível confiável de proteção aos migrantes, posto que sequer existe um órgão internacionalmente reconhecido como tal e estabelecido para implementar e fiscalizar a proteção aos migrantes, como acontece com os refugiados e o ACNUR. Neste ponto, Jubilit afirma que, em suma, os sistemas de proteção privilegiam as migrações em decorrência de violações de direitos civis e

¹⁶⁶ Disponível em <http://www.cruzvermelha.pt/ultimas-noticias/1570-comite-internacional-da-cruz-vermelha-congratula-se-com-a-convencao-de-kampala-sobre-pessoas-deslocadas.html>. Acesso em julho/2013.

¹⁶⁷ CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento. Disponível em: <http://csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/92/84>. Acesso em setembro de 2013.

¹⁶⁸ Ibid.

políticos, porque, se confundem com os critérios definidores do refúgio.¹⁶⁹ Para ela,

As condições econômicas e sociais dos migrantes são, desta feita, mitigadas, o que prejudica a possibilidade do estabelecimento de um sistema de proteção com base nas mesmas. Isso ocorre porque se criou a falsa ideia de que somente ocorrem migrações forçadas por violações de direitos civis e políticos e não pela implementação de Desc [direitos econômicos, sociais e culturais], do que decorre a falta de um sistema internacional de proteção para os migrantes em função dessa situação.¹⁷⁰

Com relação a este nível de proteção, Milesi vai além e, chegando mesmo a propugnar pela necessidade de criação de um Alto Comissariado para Migrantes Forçados, para ela:

Momentos históricos marcados por extremas situações de vulnerabilidade ou precarização das condições de vida do ser humano despertaram a comunidade internacional para iniciativas, temporárias ou permanentes, que marcaram a própria história e transformaram tragédias em monumentos de solidariedade, de reconstrução, de ações humanitárias. Cremos não ser exagero nem absurdo propor que seria chegado o momento de ver entre os Estados ou, quem sabe, no âmbito das Nações Unidas, ser lançada a criação de um Alto Comissariado para os Migrantes Forçados, ou, ainda, ver o Migrante Forçado como um dos grandes eixos da atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. A humanidade seria a grande beneficiária e o respeito à dignidade do ser humano poderia ser uma proposta mais concreta na construção da paz.¹⁷¹

Desta feita, apresentados os delineamentos necessários, passa-se à análise do instituto do refúgio.

2.2

Refúgio: origens, conceito e instrumentos de proteção

De início, é de se ressaltar que mesmo não sendo a pesquisa histórica, de forma alguma, a finalidade do presente trabalho, entretanto, necessário se faz buscar algumas das referências do instituto, do que partir-se-á do período

¹⁶⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. *Migrações e Desenvolvimento*. In AMARAL JÚNIOR. Alberto do. *Direito Internacional e Desenvolvimento*. Barueri, São Paulo. Manole, 2005. P. 143/144.

¹⁷⁰ Ibid. P. 145.

¹⁷¹ MILESI, Rosita. *Migrantes e refugiados: proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana*. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/artigo1outubro.doc>>. Acesso em: julho/2013.

subsequente à I Guerra Mundial,¹⁷² com a formação da Liga das Nações, quando ainda nem todos os países da Europa haviam aderido,

os países vitoriosos estavam desunidos, surgiam novos conflitos entre Estados e, na Rússia, estava em curso uma terrível guerra civil. Como consequência desses acontecimentos, havia centenas de milhares de pessoas deportadas, perseguidas, desabrigadas e vítimas da fome (sic) e das enfermidades.¹⁷³

Como em todo e qualquer conflito, a fragilidade humana se revela naqueles que precisam sobreviver às condições adversas impostas pelas lutas armadas e, a preocupação com a proteção internacional de pessoas nestas situações, que até então se dava através da Cruz Vermelha Internacional,¹⁷⁴ passa a ser internacional e, desta forma, o marco inicial da proteção institucionalizada dos refugiados, dá-se com a formação da Liga das Nações,¹⁷⁵ em 1919, com o Tratado de Versalhes e, mais especificamente, com o estabelecimento do Alto Comissariado para Refugiados Russos,¹⁷⁶ que chamaram a atenção pelo fato de que o governo revolucionário russo estabeleceu como critério de nacionalidade a identificação com a causa socialista. Desta forma, aqueles que discordavam do regime tinham declarada a sua desnacionalização, o que, em primeiro momento, constatou-se ser uma situação de apatridia em massa¹⁷⁷.

¹⁷² Para aprofundamento dos apontamentos históricos aqui apresentados, recomenda-se a leitura de ANDRADE, José H. Fischel. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

¹⁷³ TRINDADE Antônio A. Cançado; PEYTRIGNET, Gerard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996, p. 259.

¹⁷⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 73.

¹⁷⁵ ANDRADE, José H. Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de (coords). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro. Renovar, 2001. P. 116

¹⁷⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. Op.cit. P. 74.

¹⁷⁷ Para esclarecimento do motivo “[...]deste procedimento radical por parte do governo soviético, deve-se lembrar que a cidadania russa foi disponível, e.g. mesmo para quem nunca fora cidadão russo antes da revolução, independente da origem étnica; ou seja, o que importava para o governo russo, nesse caso, era a identidade com a causa socialista. [...] A partir do momento que um indivíduo, mesmo que este tivesse gozado perfeitamente da nacionalidade e/ou cidadania russa, não compartilhasse os ideais socialistas, não mereceria mais se encontrar sob a tutela daquele Estado. Dessa forma, a solução que melhor se afigurava era a do exílio; contudo, nem mesmo os decretos de desnacionalização removeram a esperança que muitos tinham de logo retornar, por meio de uma repatriação, que nunca ocorreu”. ANDRADE, José H. Fischel. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.p. 37/38.

No âmbito da Liga das Nações, o representante da Noruega, Dr. Fridtjof Nansen, conclamava pela formação de uma “cadeia de irmandade” ao redor do mundo, entretanto, apesar de a criação do Alto Comissariado para Refugiados Russos ter sido um passo significativo na proteção dos refugiados e contar com reconhecimento pela comunidade internacional, não tinha a responsabilidade de seus atos assumida pela Liga.¹⁷⁸ A questão dos refugiados russos centrava-se no fato de que a URSS se negava a repatriar os refugiados, ou seja, a ausência de definição jurídica levou (como leva nos tempos e nas questões atuais) a uma insegurança jurídica por parte dos refugiados e, sem documentação que possibilite sua identificação, o refugiado estava sem qualquer proteção jurídica.

Para suprir essa ausência de identificação é que foi firmado um acordo para a expedição de certificado de identidade para os refugiados russos, em 1922, que não chegou a resolver a condição jurídica destes, mas criou o Certificado de Identidade para Refugiados Russos, mais conhecido como Passaporte Nansen, que servia para identificação de tais refugiados, e confirmava que o detentor do referido documento não havia adquirido outra nacionalidade que não a russa.¹⁷⁹

Em 1930, foi criado, pela Liga, o Escritório Nansen para Refugiados, que teve como mérito a elaboração da Convenção de 1933, um instrumento jurídico de proteção internacional dos refugiados, onde, apesar do conteúdo limitado, estabeleceu-se a ideia do *non-refoulement*, ou da não devolução, pelo qual o solicitante de refúgio não poderia ser devolvido a um país em que pudesse sofrer qualquer perseguição.¹⁸⁰

Ainda que com sua competência alargada em relação ao Alto Comissariado, o Escritório Nansen passa a enfrentar outra situação: a dos judeus alemães, surgida a partir do III Reich e da política anti-semita de Hitler. Com isso, inicia-se um novo êxodo na Europa e, como consequência, mais uma vez, surge a necessidade de definição da condição jurídica destas pessoas. Neste sentido, o Alto Comissariado para Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, é criado em 1936, mas tanto a atuação do Escritório, quanto a deste último Alto Comissariado, ainda era limitado, eis que suas atividades deveriam encerrar-se em

¹⁷⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 75.

¹⁷⁹ ANDRADE, José H. Fischel. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.p. 42/43.

¹⁸⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. Op.cit. P. 76.

1938.¹⁸¹ Nota-se que até este período, a proteção dos refugiados dava-se de forma pontual e temporária, assim quando se deram por encerradas as atividades do Escritório e do Alto Comissariado, foi aprovada a criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, desta forma, critérios coletivos passaram a ensejar a concessão de refúgio.¹⁸² Com isso, a proteção que até então era pontual, ou de acordo com Jubilut, em razão de uma origem, uma nacionalidade ou etnia, passa a se dar de forma individualizada,¹⁸³ bem como que de forma coletiva. A esta possibilidade, acresceu-se aspectos particulares, baseados

na história e características de cada indivíduo e na perseguição sofrida por ele (...). Para o reconhecimento individual, não bastava, assim, que a pessoa pertencesse a determinada nacionalidade ou etnia, mas o que se considerava era o fato de ela ser individualmente perseguida em função desse pertencimento. Esta qualificação dos refugiados é atualmente utilizada quando não há fluxos em massa.¹⁸⁴

É neste contexto de incertezas e inseguranças para os refugiados que eclode a II Guerra Mundial e o número final de refugiados em busca de proteção chega aos milhões.¹⁸⁵ E, para encarregar-se das questões relativas a estes refugiados, em especial a repatriação, as Nações Unidas, criada em 1945, estabelece a Administração das Nações Unidas para Socorro e Reconstrução,¹⁸⁶ mais uma vez marcada pela provisoriedade e que, em 1948, foi substituída pela Organização Internacional dos Refugiados, criada para atuar conjuntamente com a

¹⁸¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 76/77.

¹⁸² Ibid. P.77.

¹⁸³ Do que decorria a não necessidade de a pessoa “demonstrar que sofria perseguição, mas tão somente que pertencia a um dos grupos tidos como refugiados” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 77).

¹⁸⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. Op.cit. P. 77.

¹⁸⁵ A título de comparação entre as Guerras Mundiais, Hobsbawm assevera que “numa estimativa por cima, os anos 1914-22 geraram entre 4 e 5 milhões de refugiados.(...) A primeira enxurrada de destroços humanos foi o mesmo que nada diante do que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, ou da desumanidade com que foram tratados. Estimou-se que em maio de 1945 havia talvez 40,5 milhões de pessoas desenraizadas na Europa, excluindo-se trabalhadores forçados dos alemães e alemães que fugiam diante do avanço dos exércitos soviéticos”(HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2ª ed.48ªreimp. 1995. P. 58). Neste mesmo sentido, JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 78.

¹⁸⁶ ANDRADE, José H. Fischel. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.p. 135.

Administração das Nações Unidas de Socorro e Reconstrução,¹⁸⁷ mas também, mais uma vez marcada por uma limitação temporal: deveria encerrar sua atuação em junho de 1950. Entretanto, seu mandato foi estendido até fevereiro de 1952, para preparar o estabelecimento do ACNUR já dentro do sistema da Organização das Nações Unidas¹⁸⁸ e que até a presente data, define-se com a responsabilidade de “conduzir e coordenar ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas. A principal missão do ACNUR é assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados”.¹⁸⁹

2.2.1

A internacionalização dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e os Refugiados Ambientais

Uma vez estabelecido um organismo internacional de caráter permanente, faltava a regulamentação jurídica única da condição de refugiado, um documento que, de forma generalizada contivesse não somente a definição, mas também o alcance da proteção a esses seres humanos. Nesse sentido, é o advento da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, tem por mérito (não exclusivo), apresentar a conceituação que será analisada em um seguinte momento.

Entretanto, além da formação da ONU, a DUDH também é forte referencial histórico para o presente trabalho, eis que conjuntamente com a ONU marcou, de sobremaneira, o início da fase da internacionalização dos direitos humanos, ou melhor, o início da “elaboração de um verdadeiro sistema internacional de proteção aos direitos humanos”.^{190/191} Neste momento passa-se a

¹⁸⁷ Criada com a finalidade “assistir às vítimas dos territórios ocupados” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 79). ANDRADE ainda traça a consideração de que a Administração foi o primeiro organismo internacional a usar a nomenclatura “nações unidas”, eis que a ONU somente surge em 1946 (ANDRADE, José H. Fischel. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.p. 135/136).

¹⁸⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 78/79.

¹⁸⁹ Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>. Acesso em maio/2013.

¹⁹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. Op.cit. P. 56.

¹⁹¹ Em relação à DUDH, resta o questionamento acerca do seu valor jurídico, eis que foi adotada por uma Resolução da ONU (que não possui força normativa) e não por um tratado. De acordo com Piovesan, esta Declaração tem sido percebida de suas formas: como “a interpretação autorizada da expressão ‘direitos humanos’, constante da Carta das Nações Unidas”, ou ainda, como parte integrante do “direito costumeiro e/ou os princípios gerais do direito”, em ambos os casos, apresenta assim força vinculante, mas também representa um “código de atuação e de

conceber o indivíduo como referência, foco e destinatário do Direito Internacional¹⁹² e, por isso mesmo, surge a necessidade de elaboração de tratados que aperfeiçoasse “a proteção dos direitos humanos, por meio de uma maior especificidade e especialização de seu conteúdo”¹⁹³, como por exemplo a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948), os Pactos Internacionais de Direito Humanos (1966) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Entretanto, também fazia necessária a proteção em situações de risco específico para o homem, daí a necessidade de complementação da proteção, o que de acordo com Jubilut, deu-se através da agregação das “vertentes específicas”, quais sejam: o Direito Internacional Humanitário, que atua em casos de conflitos bélicos e, de sobremaneira, para o que concerne ao presente trabalho, o Direito Internacional dos Refugiados, que atua na proteção das pessoas que fogem de perseguições - em casos especificamente previstos e a seguir abordados - e que, por isso mesmo, são obrigadas a deixar seus países de origem.¹⁹⁴

Desta forma, as três vertentes de proteção da pessoa humana¹⁹⁵ apesar de comporem distintos sistemas, atuam de forma complementar e convergente¹⁹⁶. Para Cançado Trindade “é inquestionável que há aqui [na relação direitos humanos e direito dos refugiados] um propósito comum, o da salvaguarda do ser humano”.¹⁹⁷

em nada surpreende que muitos dos direitos humanos universalmente consagrados se apliquem diretamente aos refugiados (e.g., Declaração Universal

conduta para os Estados integrantes da comunidade internacional. (...) A Declaração exerce ainda impacto nas ordens jurídicas nacionais, na medida em que os direitos nela previstos têm sido incorporados por Constituições nacionais (...)”. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 9ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 144 e 147.

¹⁹² JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 56.

¹⁹³ Ibid. P. 57.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Na terminologia adotada por Cançado Trindade. Para aprofundamento, remete-se a CANÇADO TRINDADE Antônio A.; PEYTRINET, Gerard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

¹⁹⁶ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 14.

¹⁹⁷ TRINDADE Antônio A. Cançado; PEYTRINET, Gerard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996, p. 32.

dos Direitos Humanos, artigos 9 e 13-15; Pacto de Direitos Civis e Políticos, artigo 12). Do mesmo modo preceito do direito dos refugiados aplicam-se também no domínio dos direitos humanos, como é o caso do princípio da não devolução (*non-refoulement*).^{198/199}

Neste sentido, Jubilut reconhece que muito embora o Direito dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos partam da ideia de proteção do homem, também se distinguem quanto a abrangência, pois “o Direito Internacional dos Refugiados apenas protege o ser humano enquanto perseguido em função de sua raça, religião, nacionalidade, etnia, opinião política e pertencimento a determinado grupo social”, ao passo que o “Direito Internacional dos Direitos Humanos objetiva também assegurar condições mínimas para que o homem sobreviva e possa buscar a felicidade, englobando assim a base de atuação daquele”.²⁰⁰

São sim ramos assemelhados, mas ao passo que o primeiro prima pela especificidade da proteção, o outro possui “escopo de proteção mais alargado”,²⁰¹ ou como colocado por Piovesan, o “Direito Internacional dos Direitos Humanos é fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção”.²⁰²

Já no que se refere à DUDH, de forma explícita ela estabelece uma perspectiva de proteção única dos direitos humanos, no qual já restou consignado a ‘inserção’ do Direito Internacional dos Refugiados. De acordo com seu artigo 14

¹⁹⁸ TRINDADE Antônio A. Cançado; PEYTRIGNET, Gerard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996, p. 32.

¹⁹⁹ A título de esclarecimento e de acordo com a doutrina, o princípio do *non-refoulement* é compreendido dentro do direito internacional dos refugiados, como aquele “segundo o qual o solicitante de refúgio não poderá ser encaminhado a um país onde o mesmo possa sofrer, ou já sofre uma perseguição ameaçadora ou violadora de seus direitos fundamentais”. O referido princípio encontra previsão no artigo 33 da CRER e, muito embora para o Direito Internacional *refoulement* traduza “o ato jurídico através do qual um Estado devolve um indivíduo que se encontra sob sua jurisdição a um outro Estado. (...) é o rechaço do estrangeiro, o ato público que repele o estrangeiro do território nacional. (...) no contexto do direito internacional dos refugiados, deve ser compreendido como gênero abrangente de todas as espécies de institutos jurídicos que visam à saída compulsória do estrangeiro do território nacional” (LUZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de (coords). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro. Renovar, 2001, p. 179/180).

²⁰⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 59

²⁰¹ Ibid. P. 60.

²⁰² PIOVESAN, Flávia. O direito internacional de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de (coords). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro. Renovar, 2001, p. 37.

que “toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.²⁰³ E, neste ponto, necessárias algumas considerações, eis que o que se busca no presente trabalho é resposta à definição jurídica do que se denomina refugiado ambiental e, uma vez que a definição de refúgio passa pela de asilo, é que devem ser traçadas breves considerações sobre os mesmos.

O artigo 14 da DUDH é a base das dúvidas levantadas acerca da diferenciação entre os institutos do asilo e do refúgio. De acordo com Jubilut, o direito de asilo constante no referido artigo é o instituto considerado em sua forma *lato sensu*, sob o qual estão abrangidos o asilo territorial, o diplomático e o refúgio, ressaltando, ainda, que em países de cultura anglo-saxã, não há que se falar em diferenciação entre asilo e refúgio. Excepcionalmente na América Latina, é que a prática encontra diferenciação.²⁰⁴ De acordo com Ramos, há um contexto comum, qual seja, a ideia de “acolhimento daquele que sofre perseguição e que, portanto, não pode continuar vivendo em seu local de nacionalidade ou residência”.²⁰⁵

Desta forma e, uma vez estabelecidas algumas conformações do refúgio, não se pode deixar de mencionar que o foco da questão em análise também está na proteção do meio ambiente e, neste sentido, merece menção a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972), que teve por condão gerar uma

multiplicidade de instrumentos internacionais sobre a matéria (...). O mesmo parece ter ocorrido no campo da proteção dos direitos humanos, em que testemunhamos uma multiplicidade de instrumentos internacionais: paralelamente aos tratados gerais sobre direitos humanos (...), há Convenções voltadas para situações concretas (...).²⁰⁶

Entretanto, frente aos desastres ambientais, a proteção do ser humano que precisa deslocar-se tem se mostrado insuficiente. A agressão, a degradação do meio ambiente e as inúmeras consequências destas passaram a ser, por sua vez, o

²⁰³ Art. XIV (1) - Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em dezembro/2012

²⁰⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 36/37.

²⁰⁵ RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. *60 anos de ACNUR*. P. 15.

²⁰⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993. P. 40.

fato gerador de deslocamentos. Desta forma, seres humanos são obrigados a deixar seus locais de origem por causa dos grandes desastres ambientais, que se tornaram cada vez mais evidentes, em razão das mudanças climáticas.

A saída de seu Estado de origem e a busca de proteção internacional por estas pessoas ocorre não por causa de perseguições políticas, conflitos armados ou discriminações, mas sim em busca de proteção e condições dignas de sobrevivência porque seus países foram assolados pela desertificação, pelo aumento do nível do mar, pela mudança do regime das chuvas e tantos outros fenômenos naturais que tornaram a vida inviável naquele local, podendo inclusive implicar (em uma visão extremada) na extinção do Estado. São os efeitos de uma “globalização” dos danos ambientais, que pode ser sentida, de sobremaneira se tivermos em conta a ideia de irresponsabilidade organizada, advinda do desenfreado desenvolvimento econômico-social, trazida por Beck e aqui já analisado.

Assim é que neste ponto extraem-se os principais questionamentos pertinentes ao presente trabalho: qual o tratamento que deve ser dispensado a estas pessoas que “fogem” dos problemas causados pelas grandes alterações climáticas mundiais? Qual a tutela jurídica que lhes é devida? Seriam eles, realmente, refugiados, nos termos do documento que regulamente a situação dos refugiados ou uma nova modalidade?

Se, repetindo-se a colocação de Cançado Trindade, os direitos humanos devem ser aplicados ao direito dos refugiados,²⁰⁷ resta definir quem poderia ser considerado como refugiado, o que far-se-á a seguir, sempre tendo em conta a proposta de determinação jurídica dos “refugiados ambientais”, ou, às “vítimas de desastres ambientais sob o direito dos refugiados”.²⁰⁸

2.2.2

O conceito de refugiado trazido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e os Refugiados Ambientais

²⁰⁷ TRINDADE Antônio A. Cançado; PEYTRIGNET, Gerard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996, p. 32

²⁰⁸ Expressão utilizada por Cançado Trindade, in TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993. P.131.

A mobilidade humana tem como corolário a ideia de que países com melhores condições de receber pessoas em busca de proteção formem políticas que protejam seus próprios cidadãos e, na contramão, a necessidade de os países que não possibilitam condições de sobrevivência a seus cidadãos fomentem políticas que proporcionem a permanência. Entretanto este verdadeiro “cabo de guerra” tem como foco seres humanos e é para eles que a face mais avassaladora da mobilidade está voltada. É para eles que se volta a definição de quem poderá ser protegido por outros Estado, que não o seu de origem, quando necessário se faz a saída do território.

No presente tópico, apresentar-se-ão delineamentos acerca do conceito de refugiado e dos elementos que cercam este instituto, visando analisar a adequação da ideia de refugiados ambientais, ao conceito “clássico” de refugiados.

A definição de refugiado deu-se em 1951, através da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que passou a considerar como refugiado aquela pessoa:

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 desse 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.²⁰⁹

Colocada desta forma, nota-se que a definição trazia consigo uma limitação geográfico-temporal, eis que a Convenção somente seria aplicada a pessoas que, em território europeu, face aos acontecimentos históricos que a precederam, houvessem sofrido algum tipo de perseguição no período anterior a 1º de janeiro de 1951, o que, com o passar do tempo, claramente mostrou-se insuficiente.

Visando ampliar a referida definição, foi elaborado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de Nova York, em 1967, retirar a limitação temporal, a

²⁰⁹ Art. 1º, § 1º, “c” da CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS (1951). Disponível em http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=118. Acesso em fevereiro de 2013..

fim de abarcar o maior número possível de pessoas que estivessem em situação tal que lhes fosse necessário a solicitação de refúgio.²¹⁰

Para Ruiz de Santiago, a limitação geográfica, de certa forma, ainda prevalece, permanecendo como optativa para os Estados²¹¹. O Protocolo de 1967 não retirou a expressão “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, mas apresentou a possibilidade de interpretação desta como “a) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa’; ou b) ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures’”. Assim, continua o autor, que uma das

grandes tarefas do ACNUR, que se converte em recomendação de seu Comitê Executivo, é convencer os Estados que, além de aderirem à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967, que o façam sem estabelecer a limitação da reserva geográfica. De fato, são poucos os Estados, que, atualmente, mantêm essa limitação [...].²¹²

Desta forma, ficou convencionado que refugiado seria toda pessoa que:

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 desse 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.²¹³

Ressalte-se que esforços regionais ampliativos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados²¹⁴ são ainda existentes e, neste sentido, foram a Convenção Africana (1969) e a Declaração de Cartagena (1984)²¹⁵, sendo que a

²¹⁰ PIOVESAN, Flávia. O direito internacional de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de (coords). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro. Renovar, 2001, p. 32/33.

²¹¹ TRINDADE Antônio A. Cançado; PEYTRIGNET, Gerard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996. P.269.

²¹² Ibid.

²¹³ Art. 1º, §1º, (c) da CRER. Promulgada pelo Decreto n. 50.215 de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-norma-pe.html>. Acesso em junho/2012.

²¹⁴ Doravante mencionada como CRER. BRASIL. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Promulgada pelo Decreto n. 50.215 de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-norma-pe.html>. Acesso em junho/2012.

²¹⁵ A Convenção da Organização da Unidade Africana tem como âmbito a proteção dos refugiados na África e a Declaração de Cartagena, trata dos problemas referentes aos refugiados na América Central, México e Canadá. Com relação a esta, é preciso ressaltar que a Declaração de São José

primeira, em seu artigo 1º, passou a considerar o conceito de refugiado, no âmbito do continente africano, como o de

qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a *acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública* numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (grifo da autora).²¹⁶

Já a Declaração de Cartagena recomenda que, conjuntamente à CRER, considere-se como refugiados aquelas pessoas que, tendo 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 (grifo da autora).²¹⁷

Nota-se que nesta definição há a expressão “violação maciça dos direitos humanos”, que mais uma vez corrobora o indubitável vínculo entre direito dos refugiados e direitos humanos.²¹⁸

Reafirmando a ideia acima, para Piovesan ambas as definições não somente situam a questão dos refugiados no “universo conceitual dos direitos humanos” e adaptam “a normativa internacional à luz das realidades regionais”, mas também atuam de forma complementar à CRER. Para a autora, mesmo que a proteção universal esteja consagrada e embasada na referida Convenção e no Protocolo, as ampliações são consideradas como “instrumento técnico efetivo para

sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, reconhece a importância da referida Declaração e amplia sua aplicação para a América Latina e Caribe (Disponível em http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=118. Acesso em fevereiro de 2013).

²¹⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA) QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS NA ÁFRICA (1969). Cf. art. I(2) Disponível em http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=118. Acesso em fevereiro de 2013.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ TRINDADE Antônio A. Cançado; PEYTRINET, Gerard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996, p. 97.

facilitar sua aplicação ampla e humanitária em situações de fluxos maciços de refugiados”.^{219/220}

Nos conceitos acima mencionados, mesmo que restritos a determinadas regiões, chama a atenção, a ideia da existência da fuga de “acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública” (presente na Convenção Africana), ou de “circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (extraída da Declaração de Cartagena) como determinantes do *status* de refugiado. É o que se conhece como “definição ampliada”.²²¹

Desta forma, a existência de tais acontecimentos ou circunstâncias, passaram a também embasar a solicitação de refúgio, ainda que tais documentos refiram-se a determinadas regiões do mundo. Tais ampliações têm como condão, possibilitar uma maior abrangência do instituto, no sentido de que passa a ser possível uma cobertura coletiva. De um instituto eminentemente individual, passa a abarcar diversas pessoas de uma só vez.²²²

Nesse sentido, Jubilut considera que

A inovação mais relevante trazida pelos documentos mais recentes, presente tanto no continente africano quanto na América Latina, vem a ser a caracterização da grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo de reconhecimento do status de refugiado.²²³

Continuando a análise das inovações, Jubilut entende ainda que

A grave e generalizada violação de direitos humanos é extremamente relevante nos contextos africano e latino-americano, uma vez que os Estados que os compõem apresentam sistemáticas violações á dignidade da pessoa humana em formas diversas das dos cinco motivos consagrados internacionalmente.²²⁴

²¹⁹ PIOVESAN, Flávia. O direito internacional de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de (coords). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro. Renovar, 2001, p. 36/37.

²²⁰ Neste mesmo sentido, Ruiz de Santiago, manifesta-se também pela complementariedade da definição clássica e as ampliadas, ressaltando que a ampliação do conceito surge como forma de responder a desafios como o dos mais recentes movimentos migratórios em massa. No que se refere a estes movimentos migratórios recentes, Ruiz de Santiago cita como exemplo o decorrente da ex-Iugoslávia. TRINDADE Antônio A. Cançado; PEYTRIGNET, Gerard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. São José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996, p. 272.

²²¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 134.

²²² Ibid. P. 135.

²²³ Ibid.

²²⁴ Ibid.

Entretanto, tais inovações encontram-se restritas não somente geograficamente, à América Latina e ao continente africano, mas também pela inexistência de definição precisa de sua abrangência. Assim, permite-se que os critérios definidores estejam suscetíveis à “vontade política e discricionariedade de cada Estado”,²²⁵ o que tem por sua vez pode gerar o esgarçamento e a perda de efetividade do instituto. Ao se proporcionar a inserção de um sem número de possibilidades sob o enfoque do conceito de refugiados, corre-se o risco de que o mesmo seja marcado pela inocuidade.

Com relação à Declaração de Cartagena, Cançado Trindade afirma, citando as conclusões da Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos na América Latina, de 1989, que a “expressão ‘outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública’, deve cobrir ‘o resultado de atos do homem e não de desastres naturais’”, bem como não que deveria haver confusão entre a situação jurídica dos migrantes econômicos e as vítimas de desastres naturais, as quais não foram consideradas como refugiados pela referida Conferência.^{226/227}

Entretanto, neste ponto, Cançado Trindade apresenta uma diferenciação. Para ele desastres naturais “puros”, tais como terremotos, furacões e maremotos, não ensejariam a aplicação da Declaração de Cartagena de 1984, contudo, vítimas de desastres ambientais causados pelo homem, como desastres nucleares, vazamentos de óleo, incêndios florestais e secas como consequência das mudanças climáticas, poderiam se beneficiar da proteção do Direito dos Refugiados.²²⁸ Continuando, o autor acima citado, apresenta mais uma consideração a esta ressalva

²²⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 135.

²²⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993. P. 133/134.

²²⁷ Esta Conferência é marcadamente relevante por ter originado os documentos conhecidos como Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-Americanos na América Latina, de 1989 e 1994, que “reconheceram expressamente a existência de estreita e múltipla relação Princípios e critérios para a proteção e assistência aos refugiados, repatriados e deslocados centro-americanos em América Latina”. BARRETO, Luis Paulo Teles F. Barreto; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Uma apresentação aos 12 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). In: ACNUR, *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 4, nº 4, Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010. p. 7/8.

²²⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op.cit. P134.

poder-se-ia a esse respeito, argumentar que a mudança de clima é não só um ‘desastre natural’, ou não só puramente natural, porquanto nela incide a intervenção humana; as vítimas de mudanças climáticas (e.g. afetando a produção de alimentos) poderiam desse modo, presumivelmente contar com a proteção aqui contemplada [a da Declaração de Cartagena].²²⁹

Nota-se assim, a extrema dificuldade na determinação do que seja motivação e causa do deslocamento transnacional, chegando mesmo à necessidade de uma diferenciação tênue que, embora necessária, coloca nas mãos dos Estados a determinação do que seja uma ação antrópica ou não, que tenha causado o desastre ambiental.

Desta forma, tentativas de dinamização do instituto do refúgio, frente a novas e constantes necessidades advindas da atual realidade sócio, política e, muitas das vezes, econômica, do mundo são percebidas.²³⁰ Entretanto, são tentativas restritas geograficamente, ainda que complementares, como preconiza Piovesan²³¹. Neste ponto, deve-se ter em conta as colocações e distinções apresentadas por Cançado Trindade, para quem haveria uma, presumível, proteção por parte do Direito dos Refugiados,²³² desde que se adotasse a acima mencionada distinção, quase terminológica, entre desastre ambiental puro e desastre ambiental causado pelo homem. Nesta distinção, facilmente seria percebida a diferença entre as formas de desastres se se tiver em conta eventos como vulcões, relâmpagos e, por outro lado, derramamento de óleo, desastres nucleares causados por erro humano ou negligência.²³³

²²⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993. P.134.

²³⁰ Neste sentido, se ressalta que o ordenamento jurídico brasileiro, também não se furtou à adaptação as essas novas realidades, posto que a Lei 9474/97, a Lei nº 9474 de 22 de julho de 1997, define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, prescreve em seu artigo 1º, III, que será considerado refugiado, todo indivíduo que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em fevereiro de 2013). Para Jubilut, este é o maior mérito da legislação brasileira, que com essa definição, “vislumbra-se a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil” (JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 191)

²³¹ PIOVESAN, Flávia. O direito internacional de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de (coords). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro. Renovar, 2001, p. 36.

²³² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op.cit. P.134.

²³³ Todos são exemplos citados por Cançado Trindade em TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993. P.134.

Contudo não se pode deixar de mencionar que, apesar de a ideia de Cançado Trindade, o conceito de refugiado, exige e permanece sempre cercado pela ideia de haver alguma forma de perseguição e a necessidade da consequente fuga, conceitos estes que a seguir serão analisados.

2.2.2.1

Os motivos e elementos ensejadores do pedido de refúgio

Retomando a ideia de apresentação da definição de refugiado, trazida pela CRER, extraem-se cinco motivos ensejadores do pedido – a existência de perseguição ou temor de perseguição em virtude de *raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas* – e três elementos essenciais – *perseguição, bem fundado temor e extraterritorialidade* – pelos quais inicia-se o breve, porém necessário, delineamento conceitual.

De acordo com o ACNUR, “não existe uma definição universalmente aceita de ‘perseguição’”, entretanto, do texto do Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado,²³⁴ extrai-se que esta pode ser considerada como toda “ameaça à vida ou à liberdade em virtude da *raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas* ou por pertencer a um certo grupo social é sempre perseguição”.²³⁵ Nota-se, conforme Jubilut, a amplitude deste instrumento, bem como a ausência de uma “força vinculante incontestável”, mas que, entretanto, possui a vantagem de ser “decorrente do posicionamento do órgão da ONU específico para o tema”.²³⁶

Com a finalidade de restringir esta amplitude, James Hathaway, aqui apresentado a partir das colocações de Jubilut, definiu que a perseguição restará configurada quando houver ofensa ao conjunto formado pela Declaração

²³⁴ O referido Manual foi elaborado e publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) com a finalidade de “orientação das entidades envolvidas no processo de determinação da condição de refugiado, funcionários dos Estados Contratantes e outros”, consubstanciando-se em importante fonte de pesquisa, eis que tem como característica essencial, para o presente estudo, ser um conjunto de orientações advindas do órgão da ONU destinado a cuidar das questões relativas aos refugiados. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3391.pdf?view=1>. Acesso em dezembro de 2012.

²³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado. P. 23.

²³⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 45.

Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e dos Pactos Internacionais de 1966 – tanto o de Direitos Civis e Políticos quanto o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.²³⁷ Neste sentido, resume Jubilut, haverá perseguição sempre que houver “falha sistemática e duradoura na proteção de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal”.²³⁸ Mas o que resta claro, é que a definição de perseguição, passa, inexoravelmente, pela existência de um agente perseguidor, que não raro, é o próprio Estado.²³⁹

O segundo elemento, o bem fundado temor de perseguição, envolve a comprovação de um “estado de espírito e uma condição subjetiva”²⁴⁰ – ou o que convencionou-se denominar temor subjetivo – e também a apreciação e análise objetiva das declarações solicitante de refúgio. Assim é que para Jubilut

o temor subjetivo deve ser presumido (no sentido de que todos os solicitantes gozam dele a priori somente por terem solicitado refúgio) e que se deve proceder à verificação das condições objetivas do Estado do qual provém o solicitante em relação a ele para se chegar à conclusão de que esse temor é fundado (no sentido de comprovar que o temor subjetivo daquele indivíduo deve realmente existir).²⁴¹

Neste ponto, é de se ressaltar que a comprovação do alegado pelo solicitante é incumbência, ou melhor colocado, é ônus repartido entre este e aquele que o “Manual de Procedimentos” acima mencionado, denomina “examinador” (pessoa competente para a determinação do seu estatuto e a quem incumbe a apreciação da validade dos elementos probatórios e credibilidade das declarações).²⁴² Para o ACNUR,

²³⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 45.

²³⁸ Ibid.. P. 46.

²³⁹ Acerca deste agente perseguidor, Pereira esclarecer que, apesar do silêncio da CRER, majoritariamente este se consubstancia na figura do Estado, entretanto, os “chamados *non-state actors*, tais quais milícias, populares, movimentos beligerantes, grupos guerrilheiros e grupos étnicos rivais, por exemplo, se enquadram nessa perspectiva ampliada do perseguidor”. PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p.76.

²⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado. P. 20.

²⁴¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 47.

²⁴² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Op.cit. P. 66.

Na maioria dos casos, uma pessoa ao fugir da perseguição, chegará apenas com as necessidades elementares e, muito freqüentemente, sem documentos pessoais. Deste modo, enquanto o ônus da prova em princípio incumbe ao requerente, o dever de certificar e avaliar todos os fatos relevantes é repartido entre o requerente e o examinador. De fato, em alguns casos, poderá caber ao examinador a utilização de todos os meios ao seu dispor para a produção dos necessários elementos de prova no apoio ao pedido. Contudo, essa investigação independente pode nem sempre ter sucesso e podem existir declarações que não sejam susceptíveis de prova. Em tais casos, se a declaração do requerente parecer crível, dever-lhe-á ser concedido o benefício da dúvida, a menos que existam boas razões para o contrário.²⁴³

Desta forma, consagra-se o benefício da dúvida, ressaltando que os elementos probatórios deverão estar presentes e confirmados, bem como que o examinador deverá estar “satisfeito no respeitante à credibilidade geral do requerente”,²⁴⁴ ademais “as declarações do requerente deverão ser coerentes e plausíveis e não deverão ser contraditórias face à generalidade dos fatos conhecidos”.²⁴⁵

O terceiro, e último elemento, é a extraterritorialidade ou a necessidade de que o solicitante tenha deixado o país de origem quando do pedido de refúgio.

Entretanto, muito embora este elemento também reverta-se de essencialidade, verifica-se na prática e em virtude do “fechamento de fronteiras de vários Estados para os refugiados”, uma tentativa de diminuição da sua relevância, caso em que configurar-se-ia uma proteção inútil e supérflua”.²⁴⁶

Apresentados os elementos essenciais à caracterização do refúgio, passa-se à análise dos motivos que possibilitariam o pedido, a saber: *raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas*.²⁴⁷

²⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado, p. 67.

²⁴⁴ Ibid. p. 69.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 48.

²⁴⁷ Neste ponto é interessante ressaltar que o ACNUR tem ampliado através de recomendações e orientações, as possibilidades de determinação da condição de refugiado. Uma vez que a condição de refugiado é atribuída pelo Estado, o ACNUR, em seu site oficial, à pergunta “pode uma mulher requerer o *status* de refugiada por recear que ela ou uma filha venha a sofrer mutilações genitais, caso regressem ao país de origem?”, traz como resposta a seguinte orientação: “na França, Canadá e nos Estados Unidos da América foi oficialmente reconhecido que as mutilações genitais representam uma forma de perseguição e que as mulheres que receiam essas mutilações nos seus países de origem têm uma razão válida para solicitar o reconhecimento da condição de refugiado. O ACNUR encoraja outros países a tomar o mesmo caminho no que diz respeito a esta questão”.

Acerca destes motivos, Jubilut lembra que são diretamente decorrentes dos “pilares que iniciaram, com o advento da Revolução Francesa, a positivação dos Direitos Humanos, quais sejam, a liberdade, a igualdade e a fraternidade”.²⁴⁸ Neste sentido, continua a autora, ligam-se à liberdade porque ao impedir que se persiga com base nos motivos elencados, assegura-se a todos a liberdade de expressarem-se e terem, da forma que melhor lhes aprouver, uma raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencerem a determinado grupo social. Ligam-se à igualdade, porque ao estabelecerem tais razões, busca-se evitar qualquer forma de discriminação e, com isso, assegura a igualdade entre todos. Já a fraternidade, “funda diretamente a prática do refúgio, posto que a acolhida dos refugiados tem como um de seus fundamentos a solidariedade, enquanto sentimento, e a responsabilidade para com os outros enquanto norma”.²⁴⁹

Para Juan Comas, a ideia de “raça”, trazida como elemento caracterizador da condição de refugiado, tem um caráter mais sociológico do que biológico. Para ele,

a noção de ‘raça’ está tão impregnada de um caráter emocional que a discussão da objetividade de sua importância nos problemas sociais é particularmente difícil. Não há nenhuma base científica, seja ela qual for, para uma classificação geral das raças, de acordo com uma escala de relativa superioridade, e os preconceitos e mitos raciais são mais do que meios de se encontrar um ‘bode expiatório’ quando a posição de indivíduos ou a coesão de um grupo estão ameaçadas.²⁵⁰

Neste sentido é que a DUDH, em seu artigo II, passou a determinar que

toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos (...), sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.²⁵¹

Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>. Acesso em fevereiro de 2013.

²⁴⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 113.

²⁴⁹ Ibid. P. 113/114.

²⁵⁰ COMAS, Juan. *Mitos Raciais*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Educação, Ciências e Cultura. 1964, p. 13.

²⁵¹ Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em dezembro/2012.

Na esteira dos fatos históricos e da Declaração acima mencionada, vieram a Declaração das Nações Unidas e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1963 e 1965,²⁵² respectivamente. Documentos estes, que fazem notar a preocupação internacional na coibição à perseguição racial. Neste sentido, a Convenção de 1965, define como discriminação

qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de sua vida.²⁵³

Em continuidade, a Convenção consagra o “direito à segurança da pessoa ou à proteção do Estado contra violência ou lesão corporal cometida [...]”,²⁵⁴ bem como o direito a “direito de deixar qualquer país, inclusive o seu[...]”.²⁵⁵

Assim, de acordo com Raiol, a perseguição racial encontra uma dupla proteção, caso a pessoa perseguida ainda se encontre em seu território nacional, haverá a incidência da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, nos termos do seu artigo 5º, acima mencionado. Entretanto, caso haja a saída do território, incidirá a CRER.²⁵⁶

Por sua vez, a concessão de refúgio, com base no critério religioso, reflete a preocupação com a liberdade de culto, amplamente tutelada pelos direitos humanos, a exemplo da DUDH. Entretanto, o que se nota é que esta preocupação abarca não somente o direito de professar uma fé, mas também o de mudar de

²⁵² A Declaração é, tecnicamente uma Resolução, adotada pela Resolução 2.106-A (XX) da Assembleia Geral da ONU e promulgada pelo Brasil pelo Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_int_eliminacao_disc_racial.htm. Acesso em dezembro de 2012.

²⁵³ Artigo I, 1, da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965.

²⁵⁴ Artigo V, b, da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965.

²⁵⁵ Artigo V, d, ii da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965.

²⁵⁶ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *A proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre. Nuria Fabris. 2010. P. 130.

religião, de não possuir credo ou mesmo o de “manifestar em público ou em privado pelo ensino, prática, culto ou cumprimento dos ritos”.²⁵⁷

Assim é que, em tempos como os atuais, em que o extremismo religioso é, infelizmente, ocorrência não tão rara na sociedade internacional, a perseguição por motivos religiosos é, de acordo com Jubilut, a maior causa de pedidos reconhecidos de refúgio.²⁵⁸

Ressalte-se ainda, que o artigo 4º da CRER assegura não somente a concessão de refúgio, mas também a liberdade de manifestação da religiosidade no país que concede o refúgio.²⁵⁹

O conceito de nacionalidade, determinado a partir dos tratados de paz de Vestfália, e apresentado por Jubilut, determina a ligação “entre os indivíduos, que privilegia as semelhanças entre eles, a fim de propiciar o auto-sustento de seus membros, um vez que se pregava a inviabilidade econômica de pequenos Estados e, com isso, entendia-se a nação como um estágio do desenvolvimento humano”.²⁶⁰

Neste mesmo sentido, percebe-se que o termo “não deve ser entendido apenas no sentido de ‘nacionalidade jurídica’, ‘cidadania’, vínculo que une um indivíduo a um Estado. Refere-se também à integração num grupo étnico ou lingüístico e pode, ocasionalmente sobrepor-se ao termo ‘raça’”.²⁶¹ Assim também, Pereira ressalta que a nacionalidade enquanto motivo determinante da concessão do *status* de refugiado, é “delicada, multifacetada e interligada a fatores como a religião e a política”.²⁶²

Outro ponto a ser mencionado é o de que as origens do instituto do refúgio remontam à situação dos apátridas decorrente das duas grandes guerras que

²⁵⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado. P. 29.

²⁵⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 132.

²⁵⁹ “Artigo 4º: Os Estados Membros proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais, no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos”. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-norma-pe.html>. Acesso em junho/2012.

²⁶⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. Op.cit. P. 121.

²⁶¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado. P. 29.

²⁶² PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 84/85

assolaram a humanidade²⁶³ e, entretanto, hoje (para os efeitos da presente dissertação) a questão da determinação da nacionalidade se situa mais no campo do direito internacional privado, como elemento utilizado pelo Estado para considerar o indivíduo como nacional ou não²⁶⁴ e, daí determinar-lhe a aplicação deste ou daquele ordenamento jurídico. Muito embora a questão da determinação da nacionalidade remonte a tempos de guerras mundiais, ainda hoje é determinante de conflitos armados, como os ocorridos no Iraque (com os curdos) e na ex-Iugoslávia.²⁶⁵

Resta claro, assim, a importância da nacionalidade, seja como direito universalmente consagrado²⁶⁶, seja pelo seu papel determinante da cidadania. Neste sentido Raiol conclui que

as questões ligadas à cidadania apresentam-se extremamente delicadas no cenário das nações, pois os governantes entendem, equivocadamente, que os direitos concedidos aos estrangeiros podem provocar limitações ou restrições na fruição de direitos dos cidadãos do país. Todavia, essa barreira tem que ser definitivamente ultrapassada, a fim de que a sociedade mundial avance na construção de um sistema de proteção mais eficaz dos direitos humanos, não importando donde vem ou onde se encontre o homem que merecer a tutela mais ampla possível. (...), independentemente de seu status nacional.²⁶⁷

De acordo com o Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado, a ideia de pertencimento a determinado grupo social, diz respeito à integração de “pessoas de origem, modo de vida e estatuto similares”,²⁶⁸, desta forma, delinea-se a concepção imprecisa do conceito que, de acordo com Jubilut, foi criado de forma a atuar residualmente aos demais motivos, como “garantidor da justiça efetiva aos refugiados”.²⁶⁹ Neste sentido, completa a autora,

²⁶³ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 123.

²⁶⁴ Ibid. P. 124.

²⁶⁵ Ibid. P. 126.

²⁶⁶ Artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: 1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em junho/2012.

²⁶⁷ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *A proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre. Nuria Fabris. 2010. P. 133.

²⁶⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado. P. 30.

²⁶⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. Op.cit. P. 132.

que este motivo, na atualidade praticamente restringe-se a pedidos formulados por mulheres²⁷⁰ e homossexuais.²⁷¹

Neste ponto, é interessante perceber que à questão da perseguição em virtude de orientação sexual, o ACNUR propõe que “homossexuais e outras minorias sexuais podem ser elegíveis para o estatuto de refugiado com base em perseguição devida ao pertencimento a um grupo social particular. É orientação do ACNUR considerar que devem ser reconhecidas como refugiadas as pessoas que estão sujeitas a ofensas, tratamentos desumanos ou a grave discriminação devido à sua homossexualidade e/ou orientação sexual e cujos governos não são capazes ou não as queiram proteger”.²⁷²

Por derradeiro motivo tem-se a questão da opinião política, diretamente ligada à liberdade política e que tem como base a DUDH.²⁷³ O presente motivo,

²⁷⁰ O que, de forma alguma tem insignificância. Em termos de dados estatísticos, o relatório do ACNUR, *Global Trends 2011*, afirmou que “até o final de 2011 as mulheres e meninas constituíram um pouco menos da metade de todos os refugiados a nível mundial”. Ainda pelo mesmo relatório e “de acordo com dados disponíveis (referentes 24,4 milhões de pessoas), quase a metade (49%) das pessoas sob a responsabilidade do ACNUR eram do sexo feminino. Mulheres e meninas representaram 48 por cento dos refugiados, 50 por cento dos refugiados retornados e 51 por cento do deslocados internos e apátridas. A menor proporção de mulheres refugiadas foi na Europa (44%). Na maior parte da África Subsaariana, 51 por cento dos refugiados eram do sexo feminino. A África do Sul região foi a exceção, onde apenas 47 por cento dos refugiados são mulheres ou meninas. As médias esconderam significativa variações entre os locais. Para exemplo, entre os principais países que recebem refugiados, o percentual de mulheres refugiadas variou de uma alta de 56 por cento no Chade até 31 por cento na Malásia”. (tradução livre da autora, a partir de: “By the end of 2011, women and girls constituted slightly less than half (48%) of all refugees globally” (pag.11) e “According to available data (covering 24.4 million people), nearly half (49%) of the people falling under UNHCR’s responsibility were female. Women and girls represented 48 per cent of refugees, 50 per cent of returned refugees and 51 per cent of IDPs and stateless persons. The lowest proportion of female refugees was in Europe (44%). In most of sub-Saharan Africa, 51 per cent of refugees were female. The Southern Africa region was the exception, where only 47 per cent of refugees were women or girls. The averages hid significant variations between locations. For example, among the major refugeehosting countries, the percentage of female refugees ranged from a high of 56 per cent in Chad down to 31 per cent in Malaysia” (pag. 33). Disponível em <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.pdf>. Acesso em dezembro/2012). A presença de tantas mulheres e meninas, explica-se pelo fato de que “muitas vezes são vítimas da violência de gênero antes mesmo de deixar seu país de origem. Este tipo de violência é utilizado em situações de conflito para amedrontar, humilhar ou castigar as mulheres e suas comunidades. O deslocamento forçado pode ainda obrigar as mulheres a se envolver em atos sexuais por questões de sobrevivência, expondo-as ao HIV e ao risco de viver em um ambiente de estigma e discriminação. No Brasil, cerca de 25% dos 4.600 refugiados reconhecidos pelo governo federal são mulheres e meninas”. Disponível em <http://www.onu.org.br/agencias-da-onu-sensibilizam-refugiados-e-autoridades-na-amazonia-sobre-violencia-sexual-e-de-genero/>. Acesso em dezembro/2012.

²⁷¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 132.

²⁷² Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>. Acesso em fevereiro de 2013.

²⁷³ “Artigo 19: Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e

via de regra, tem como fator determinante a expressão de opinião política diversa da do governo estabelecido. Entretanto, a expressão da opinião por si não determina a caracterização da perseguição política (ou temor). É preciso para tanto a demonstração da intolerância por parte das autoridades, juntamente com a demonstração da “importância relativa ou tenacidade das opiniões do requerente”.²⁷⁴

Outro ponto levantado pelo Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado, é o de que a caracterização pela intolerância à manifestação de opinião política diversa do governo instituído, muitas vezes dá-se a partir não da manifestação, mas sim de alegados atos atentatórios ao governo, desta forma, “necessário determinar as opiniões políticas do requerente que estão na origem do comportamento e se essas opiniões conduziram ou podem conduzir às perseguições que declara recear”.²⁷⁵

Apresentados os motivos, o que se nota é que muitas vezes a determinação da condição de refugiado não é situação facilmente determinável, é possível que haja certa permeabilidade entre os motivos ensejadores, ou seja, a caracterização de um ou mais dos motivos passa pela de outro(s). Para fins meramente ilustrativos desta afirmação, foi extraído do *site* oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o seguinte relato do caso de GK - Processo nº MJ 08460.012275/2005-01²⁷⁶ - solicitante de refúgio no Brasil:

solicitante é oriundo da região da Megrelia, na Georgia, onde trabalhava como roteirista de cinema e como escritor. Tornou-se membro do partido político "Mesa Redonda" em 1990, na época em que o presidente também era desse partido. Após um golpe de Estado em 1992, o novo presidente passou a defender a política de limpeza étnica, embandeirada pelo lema "Georgia só para os georgianos" e da qual emergia uma perseguição destacada aos megrelianos. O solicitante participou de manifestações contra o governo, tendo sido por isso preso e torturado. Em consequência, passou a ser perseguido por seu posicionamento político e sua etnia. Desde então, teve sua casa incendiada e foi

idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em junho/2012.

²⁷⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado. P. 30/31.

²⁷⁵ Ibid. P. 31.

²⁷⁶ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do comitê nacional para os refugiados* – CONARE. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf?view=1>. Acesso em fevereiro de 2013. P. 28.

agredido, dentro de seu próprio carro, por militares. Neste país, o documento de identificação nacional indica a origem étnica da pessoa, o que serviu como indicativo para as agressões. Devido à discriminação, não conseguiu mais trabalhar e teve que enviar seus roteiros de cinema para o exterior. Veio ao Brasil ao encontro de um amigo aqui refugiado, que é diretor de cinema.²⁷⁷

De acordo com Leão, as informações prestadas foram confirmadas e, não restando alternativa, que não a concessão do refúgio, tendo sido considerado que

a perseguição étnica era reforçada pela fácil visibilidade do grupo, tendo em vista que fatores étnico-culturais como a língua e os nomes são características imutáveis e fundamentais à dignidade humana. Em conflitos étnico-políticos a associação automática de membros de um determinado grupo étnico com uma lealdade política específica é um fato recorrente neste tipo de conflito que afetou o solicitante. Nestes casos pode-se, portanto, devido ao fato da perseguição por opinião política ativa, aplicar ambos os critérios de inclusão do Artigo 1º, inciso I, da Lei 9.474/97, em combinação com o Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado, parágrafos 66 e 67.^{278/279/280}

Desta forma, cita-se a conclusão do ACNUR, a partir do relatório *Global Trends 2011*, onde se percebe que os diversos fatores analisados (religiosos, étnicos, sociais, identidade nacional, opinião política, etc.) podem ensejar a

²⁷⁷ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do comitê nacional para os refugiados* – CONARE. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf?view=1>. Acesso em fevereiro de 2013. P. 28.

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Para esclarecimento do conteúdo citado: a Lei nº 9474/1997, em seu artigo 1º, I, prescreve que “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;”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em fevereiro de 2013.

²⁸⁰ Para esclarecimento do referido, ressalte-se que os parágrafos 66 e 67 do Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado possuem a seguinte redação: “66. Para ser considerado refugiado, uma pessoa deve demonstrar que tem fundado temor de perseguição devido a um dos motivos mencionados acima. Pouco importa se a perseguição se deve a só um desses motivos ou à combinação de dois ou mais. Muitas vezes, o próprio requerente pode não estar consciente dos motivos da perseguição receada. Ainda assim, não é obrigação do requerente analisar o seu caso de modo tão profundo que identifique esses motivos em pormenor. 67. É da competência do examinador, quando investiga os fatos do caso, determinar o motivo ou motivos da perseguição receada e decidir se a este respeito as condições constantes na definição da Convenção de 1951 estão preenchidas. É evidente que, freqüentemente, os diversos motivos da perseguição se sobrepõem. Geralmente, haverá mais do que um elemento combinado em relação a uma pessoa, por exemplo, um opositor político que pertence a um grupo religioso ou nacional, ou a um grupo que apresente simultaneamente estas duas características, e a combinação desses motivos nessa pessoa pode ser relevante na avaliação do seu receio fundado”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. P. 28.

necessidade de deixar o país de origem e que “no geral, o Afeganistão continua a ser o maior produtor de refugiados (2,7 milhões), seguido pelo Iraque (1,4 milhão), Somália (1,1 milhões), Sudão (500 mil) e a República Democrática do Congo (491 mil)”.²⁸¹

Uma vez comprovados os elementos e a adequação ao(s) motivo(s) ensejador(es) previsto(s) na CRER, o *status* de refugiado é concedido via decisão declaratória, “pois se entende que são as condições pessoais combinadas com a situação objetiva do Estado de proveniência que estabelece a condição de refugiado de um indivíduo e não o reconhecimento forma feito por um Estado soberano”.²⁸²

Do até agora apresentado, delineia-se a complexidade do instituto do refúgio frente à crescente demanda internacional, advinda da cada vez mais complexa dinâmica mundial, em suas facetas social, econômica e política. Tal dinâmica tem por condão gerar verdadeiras “massas” de pessoas que se deslocam, interna ou internacionalmente, em busca de melhores condições de vida ou proteção de perseguição (em razão de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política) e, em tempos mais recentes de desastres ambientais.

Nos tempos como os presentes, em que as definições de guerra e paz são cada vez mais imprecisas, a permissibilidade política a graves e generalizadas violações a direitos humanos é flagrante, bem como a cada vez maior conscientização da necessidade de proteção transcendental aos valores e direitos humanos de forma mais eficaz, verifica-se a necessidade de se pensar sobre a situação dos refugiados ambientais que, à alegação de ausência de definição do *status* jurídico, encontram-se sob a discricionariedade do Estado. A título de exemplo, cita-se o caso dos haitianos que, não somente no Brasil, mas em outros países, encontram dificuldade na definição da condição jurídica. Desta forma, é possível mencionar que a alternativa vem sendo conceder o visto humanitário²⁸³ a

²⁸¹ Tradução livre da autora, a partir de: “Overall, Afghanistan remains the biggest producer of refugees (2.7 million) followed by Iraq (1.4 million), Somalia (1.1 million), Sudan (500,000) and the Democratic Republic of the Congo (491,000)”. Disponível em <http://www.unhcr.org/4fd9e6266.html>. Acesso em dezembro de 2012

²⁸² JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 49.

²⁸³ “O que comumente se chama de visto humanitário é, na verdade, um visto de permanência outorgado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) do Ministério do Trabalho e Emprego.

eles. Foi a alternativa adotada por países como Brasil, Venezuela e México²⁸⁴, que percebem em situações como esta a

a importância de se adotar mecanismos administrativos ou legislativos para regularizar a permanência de pessoas que não são reconhecidas como refugiados, mas para quem o regresso ao país de origem não é possível ou recomendável por uma variedade de razões. Essa prática representa uma resposta positiva do Estado, coerente com sua responsabilidade perante o Direito Internacional de proteger as pessoas que estejam em seu território ou sob sua jurisdição, independentemente de sua nacionalidade ou status migratório.²⁸⁵

Certo é que a situação dos “refugiados ambientais” carece de compatibilidade imediata com a definição clássica de refugiado, entretanto, a tomada de posicionamento embasada tão somente em uma nomenclatura pode ter consequências desastrosas para um instituto criado em sólidas bases históricas que busca, de sobremaneira, a proteção de pessoas que fogem de alguma forma de perseguição, motivada pela intolerância com as diferenciações que caracterizam os seres humanos. Consequências estas, que podem, inclusive, atingir o sistema de proteção internacional dos direitos humanos, visto que o aumento da demanda e ampliações que cheguem a abarcar situações que não condizem com as finalidades do instituto, podem sim, determinar um esvaziamento, ou melhor, uma perda de sentido e a inocuidade do mesmo. Não se proclama pela não dinamização do instituto, mas sim pela dinamização que vise, por exemplo, a adequação a novas realidades e não a realidades que não lhe dizem respeito. Em outros momentos históricos, necessárias adequações foram feitas, mas sempre dentro de uma da ideia central, qual seja, a de proteção da pessoa humana que sofre (ou está ameaçada) de sofrer alguma forma de perseguição, que coloca sua vida em risco.

Desta feita, apresentados os conceitos de refugiados e migrantes, passa-se à análise do que se tem chamado de refugiados ambientais.

Tal visto pode ser concedido ao estrangeiro solicitante de refúgio em necessidade de proteção humanitária que não se inclui

nos critérios estabelecidos pela lei brasileira de refúgio”. GODOY, Gabriel Gualano. 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.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. *60 anos de ACNUR*. P. 63.

²⁸⁴ GODOY, Gabriel Gualano. 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.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. *60 anos de ACNUR*. P. 63..

²⁸⁵ GODOY, Gabriel Gualano. 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.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. *60 anos de ACNUR*. P. 63..

3

Refugiados Ambientais: em busca da determinação jurídica

3.1

Complexidades conceituais

Desde que a questão ambiental tornou-se ponto central nos debates internacionais, a percepção de que a degradação ambiental pode vir a tornar inviável a vida no planeta passou a ser cada vez mais concreta. Tal percepção somente corrobora o quão vulneráveis são os seres humanos frente às consequências das atuais catástrofes e modificações climáticas.

A agressão, a poluição ao meio ambiente e suas inúmeras decorrências destas passaram a ser, por sua vez, o fato gerador dos deslocamentos. Assim, pessoas começaram a deixar seus locais de origem por causa dos grandes desastres ambientais, que se tornaram cada vez mais evidentes em razão das mudanças climáticas. Esta é a base da ideia da existência de refugiados ambientais²⁸⁶.

A busca de proteção por estas pessoas ocorre não por causa de perseguições políticas, conflitos armados ou discriminações. Elas buscam proteção e condições dignas de sobrevivência porque seus países foram assolados pela desertificação, pelo aumento do nível do mar, pela mudança do regime das chuvas e tantos outros fenômenos naturais que tornaram a vida inviável naquele local, podendo inclusive implicar na extinção do Estado. Neste ponto, mais uma vez, ressalta-se o corte na abordagem, eis que aqui será abordada tão somente a mobilidade transnacional.

²⁸⁶ Ressalte-se que a expressão refugiado ambiental foi e continuará a ser usada no presente trabalho, para referir-se, de forma resumida, àquela pessoa que se vê obrigada a uma mobilidade internacional em função dos desastres e alterações climático-ambientais, bem como por entender-se que o uso da expressão “*refugiado* não é passível de apropriação por um instrumento jurídico, seja ele de alcance global, como a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967), seja de alcance regional, como o Protocolo de Cartagena sobre os Refugiados Americanos (1984), ou de abrangência local, como as leis estaduais sobre o tema” (grifo no original). CLARO, Carolina de Abreu Batista. *Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012. P. 17. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/11970>. Acesso em novembro/2013

Neste sentido, a busca por melhores condições de vida em outros Estados que não o de origem, já é uma realidade que teve sua urgência constatada. De acordo com o *Relatório Stern*²⁸⁷, divulgado pelo governo inglês em 2006, as mudanças climáticas sofridas no mundo muito mais do que ameaçar o frágil equilíbrio ecológico, ameaçam a sobrevivência dos seres humanos. Dentre as constatações apresentadas estão o derretimento de geleiras (com consequente aumento do risco de inundações), a redução da produção agrícola (com a potencialidade de deixar milhões de pessoas sem condições de produzir e comprar alimentos), o aumento do nível do mar (resultando em milhões de pessoas atingidas), de mortes por desnutrição e de vetores de doenças como malária e dengue, dentre diversas outras constatações. Entretanto, um dado mais relevante para o presente estudo é a previsão de que “em meados do século, mais de 200 milhões de pessoas podem tornar-se *permanentemente deslocadas* devido ao aumento do nível do mar, inundações mais pesadas e secas mais intensas [...]” (primeiro grifo da autora, segundo no original).²⁸⁸

E não somente este, mas diversos outros documentos já trouxeram as previsões sobre a relação existente entre alterações/desastres climático-ambientais e mobilidade. Neste sentido e a partir das colocações de Ramos²⁸⁹, é possível averiguar-se que, em termos estatísticos, Boano e Zetter alertam que em razão da:

multi-causalidade é extraordinariamente difícil de desenvolver e defender qualquer metodologia para o cálculo do número de migrantes e refugiados climáticos/ambientais. No entanto, isso não impediu que pesquisadores e formuladores de políticas tentassem [...]. Algumas das mais proeminentes estimativas são as seguintes:

²⁸⁷ O Relatório Stern é um importante relatório elaborado em 2006 sobre o impacto das alterações climáticas sobre a economia, divulgado pelo governo britânico, foi elaborado a pedido de Gordon Brown pelo economista Nicholas Stern. Informações extraídas do conteúdo disponível em: <http://www.theguardian.com/environment/2011/feb/15/stern-review>. Acesso em dezembro/2013.

²⁸⁸ Tradução da autora a partir de: “By the middle of the century, 200 million more people may become permanently displaced due to rising sea levels, heavier floods, and more intense droughts, according to one estimate”. STERN, Nicholas. *Stern review: the economics of climate change*. Disponível em: http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf. P. 56. Acesso em dezembro de 2013.

²⁸⁹ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 86. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013

- A Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV) estimou que em 2001 que pela primeira vez o número de refugiados ambientais superaram os deslocados pela guerra.
- ACNUR (2002:12) estimou que haviam cerca de 24 milhões de pessoas ao redor o mundo que haviam fugido por causa de inundações, fome e outros fatores ambientais.
- El- Hinnawi estimou que já existiam cerca de 30 milhões de refugiados ambientais, enquanto Diretor da UNEP , Klaus Toepfer prevê que haverá 50 milhões até o final de 2010 e o IPCC prevê 150 milhões de refugiados ambientais em 2050 - o equivalente a 1,5% do 2.050 do previsto população global de 10 mil milhões.
- Declaração de Almeria (1994) observou que 135 milhões de pessoas poderiam estar em risco de serem deslocadas como consequência da desertificação grave.
- Myers, que em 1993 previu 150 milhões de refugiados ambientais, agora acredita que o impacto do aquecimento global poderia deslocar 200 milhões de pessoas (Myers, 2005).
- O relatório Stern, encomendado pelo Tesouro do Reino Unido, concorda que é provável que poderiam haver 200 milhões de deslocados em 2050 (Stern, 2006).
- Nicholls (2004) sugere que entre 50 e 200 milhões de pessoas podem ser deslocadas por mudanças climáticas em 2080.
- Amigos da Terra (2007:10) prevê 200 milhões de refugiados do clima em todo o mundo – e um milhão de pequenos Estados insulares - em 2050.
- PNUMA afirma que em 2060 poderão haver 50 milhões de refugiados ambientais somente na África.
- A mais apocalíptica, Christian Aid postula que um bilhão de pessoas poderia ser permanentemente deslocado pelo 2050 - 250 milhões pelos fenômenos relacionados à mudança climática tais como secas, inundações e furacões e 645 milhões por barragens e outros projetos de desenvolvimento (Christian Aid, 2007).²⁹⁰

²⁹⁰ Tradução da autora a partir de: “The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) estimated in 2001 that for the first time the number of environmental refugees exceeded those displaced by war. • UNHCR (2002:12) estimated there were then approximately 24 million people around the world who had fled because of floods, famine and other environmental factors. • el-Hinnawi estimates there are already some 30 million environmental refugees, while Director of UNEP Klaus Toepfer predicts there will be 50 million by the end of 2010 and the IPCC predicts 150 million environmental refugees by 2050 – equivalent to 1.5% of 2050’s predicted global population of 10 billion.8 • the Almeria Statement (1994) observed that 135 million people could be at risk of being displaced as a consequence of severe desertification. • Myers, who in 1993 predicted 150 million environmental refugees, now believes the impact of global warming could potentially displace 200 million people (Myers 2005). • The Stern Review, commissioned by the UK Treasury, agrees it is likely there could be 200 million displaced by 2050 (Stern 2006). • Nicholls (2004) suggested that between 50 and 200 million people could be displaced by climate change by 2080. • Friends of the Earth (2007:10) predict climate refugees at 200 million worldwide – and one million from small island states – by 2050. • UNEP argues that by 2060 there could be 50 million environmental refugees in Africa alone. • Most apocalyptically, Christian Aid have postulated that a billion people could be permanently displaced by 2050 – 250 million by climate change-related phenomena such as droughts, floods and hurricanes and 645 million by dams and other development projects (Christian Aid 2007).” BOANO, Camillo; ZETTER, Roger; MORRIS, Tim. *Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*. Refugee Studies Centre – Oxford Department of International Development. University of Oxford, November 2008. P. 12. Disponível em <http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/policy-briefings/RSCPBI-Environment.pdf>. Acesso em dezembro de 2013.

Entretanto, o deslocamento humano em busca de melhores condições de vida não é fato inédito na história da humanidade. Mesmo a modificação do meio ambiente sempre determinou o deslocamento populacional. É o que ocorria, por exemplo, quando a terra deixava de ter condições de prover o sustento daqueles que dela dependiam. O que é recente, no entanto, é a dimensão dos desastres e das alterações climático-ambientais que têm gerado o deslocamento.

O que é novo é o potencial para grandes movimentos de população, como resultado de uma combinação de esgotamento de recursos, a destruição irreversível do ambiente e o crescimento da população e outros fatores. O estado do meio ambiente está mudando para formas que fazem as populações humanas mais vulneráveis à pressão ambiental.²⁹¹

Evidente é que os deslocamentos que tinham como causas a busca de melhores condições de vida, guerras, conflitos étnicos, religiosos e manifestações de opiniões contrárias a regimes políticos, passaram também a decorrer da necessidade de “fugir” de furacões, tornados, aumento do nível do mar, desertificação, entre outras ocorrências e consequências das modificações climático-ambientais. São estes alguns dos novos fatores que têm forçado populações a deixarem seus países e criaram a figura do refugiado ambiental.

Neste sentido, são as constatações e o alerta do relatório *In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*, realizado em 2009, numa parceria entre pesquisadores da CARE International/ UNU-EHS/ CESIN – Columbia University/ UNHCR:

Nosso mundo já experimentou profundas mudanças climáticas. O que parece ser diferente desta vez é que uma espécie, os seres humanos, está contribuindo para a mudança, e que a mudança climática está afetando os ecossistemas dos quais depende. Migração e deslocamento por motivos ambientais têm o potencial para se tornar um fenômeno sem precedentes, tanto em termos de escala e de escopo. Seus efeitos sobre a economia global, desenvolvimento internacional, e os orçamentos nacionais poderiam ter implicações significativas para quase todas as

²⁹¹ Tradução da autora a partir de: “Lo que sí es reciente, es el potencial para grandes desplazamientos de población como resultado de una combinación del agotamiento de recursos, de la destrucción irreversible del medio ambiente y del crecimiento de la población entre otros factores. El estado del medio ambiente está cambiando en formas que hacen que las poblaciones humanas sean más vulnerables a la presión ambiental”. PENTINAT, Susana Borrás. *Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente*. Rev. derecho (Valdivia). [online]. dic. 2006, vol.19, no.2, p.85-108. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000200004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950. Acesso em junho/2011.

dimensões da segurança humana e bem-estar, além de segurança política e do Estado.²⁹²

A ocorrência dos desastres ambientais é uma realidade incontestável, independentemente das crenças ou descrenças nas teorias relativas ao aquecimento global. Neste ponto é interessante perceber que mesmo que se negue a existência do aquecimento global ou mesmo de efeitos danosos ao meio ambiente advindos do *modus vivendi* da humanidade, não há como não se notar o rápido crescimento demográfico, conjugado, muitas vezes com a extrema pobreza não somente em regiões, mas em países inteiros. Países que, como regra, são os mais afetados pelas alterações/desastres climático-ambientais e que enfrentam problemas como escassez de água (Leste da África, grande parte do Oriente Médio e Afeganistão) e erosão do solo, degradação da terra e inundações (África central, Bangladesh, Papua-Nova Guiné e Guatemala). Neste sentido, é a constatação do relatório *Climate change, migration and critical international security considerations*, da Organização Internacional para Migrações de 2011.²⁹³

No entanto, é difícil imaginar qualquer cenário futuro relacionado ao clima no qual deslocamentos populacionais vão ser menos frequentes. Isto é não só porque os primeiros princípios da física atmosférica nos dizem que os estímulos climáticos para a migração se tornarão mais frequentes em um mundo globalmente aquecido. É também porque as atuais taxas de crescimento da população humana, de acordo com dados das Nações Unidas, são mais altas em regiões que são altamente expostas a riscos adversos associados com a mudança climática, alguns dos quais já são locais de população relacionados com conflito movimentos.²⁹⁴

As alterações estão aumentando e o número de desastres tem acompanhado as proporções, desta forma, indubitável também é o aumento do

²⁹² Tradução da autora a partir de: “Our world has experienced profound climatic changes before. What appears to be different this time is that one species, humans, is contributing to the change, and that climate change is impacting the ecosystems on which it depends. Environmentally-induced migration and displacement has the potential to become an unprecedented phenomenon—both in terms of scale and scope. Its effects on the global economy, international development, and national budgets could have significant implications for almost all dimensions of human security and wellbeing, in addition to political and state security”. WARNER, Koko; EHRHART, Charles; SHERBININ, Alex de; ADAMO, Susana; CHAI-ONN, Tricia. *In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. CARE International/ UNU-EHS/ CESIN – Columbia University/ UNHCR, 2009. Disponível em http://www.ciesin.org/documents/clim-migr-report-june09_final.pdf. Acesso em dezembro de 2013.

²⁹³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. *Climate change, migration and critical international security considerations*. P. 23. Disponível em <http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS42.pdf>. Acesso em dezembro de 2013

²⁹⁴ Ibid.

número de pessoas atingidas. De acordo com o “*Global Trends 2012 – Displacement: the 21st Century Challenge*”, divulgado em meados de 2013, relativos a dados colhidos em 2012, existem cerca de 45,1 milhões de pessoas em situação de deslocamento no mundo. Destas, 55% deslocaram-se em razão de guerras e o Afeganistão permanece (por 32 anos) como o principal país de origem de refugiados²⁹⁵. Nele não apresentados dados acerca da mobilidade determinada por pressões ambientais, no entanto, o mesmo relatório, em 2009, apresentava a existência de cerca de 43,3 milhões de pessoas deslocadas e ressaltava que embora os deslocamentos resultantes de desastres naturais estivessem em crescimento, eles estavam além dos limites do relatório. Contudo, também apresentava os dados de um estudo feito pelo Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) e o Centro de Monitoramento de Deslocados Internos (IDMC), que indicavam que pelo menos 36 milhões de pessoas foram deslocadas em razão de desastres naturais repentinos em 2008. Destas, mais de 20 milhões foram deslocadas por desastres repentinos relacionados ao clima²⁹⁶.

Muito embora não seja possível apresentar dados que indiquem com precisão os movimentos transnacionais determinados pelas alterações climáticas, é preciso compreender que “esse deslocamento pode sobrecarregar não só os Estados que recebem, mas também o sistema jurídico internacional, que ainda tem de desenvolver um regime jurídico adequado ou resposta institucional para o problema”.²⁹⁷ Assim é que o aumento do número de pessoas que, ao menos

²⁹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Trends 2012 – Displacement: the 21st Century Challenge*. Disponível em http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf. Acesso em dezembro/2013.

²⁹⁶ Muito embora o fato de a migração global representar um desafio para o gerenciamento do refúgio e dos refugiados, o referido relatório “não contempla fluxos migratórios mistos, principalmente devido à falta de estatísticas confiáveis e precisas, necessárias para uma análise comparativa deste fenômeno”, entretanto, traz em seu bojo os dados mencionados acima. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Tendências Globais 2009 - Refugiados, Solicitantes de Refúgio, Repatriados, Pessoas Deslocadas*. P. 2/3. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Tendencias_Globais_2009.pdf?view=1. Acesso em junho/2012.

²⁹⁷ Tradução da autora a partir de: “While the exact numbers of people who will be forced to cross borders

because of climate change is not known, there are growing indications that the numbers are significant. This displacement may overwhelm not only receiving states but also the international legal system, which has yet to develop an adequate legal regime or institutionalized response to the

temporariamente, deslocam-se de seus países de origem já é uma consequência real das alterações climáticas e, entretanto, elas ainda carecem de proteção internacional.

Mesmo se um quadro jurídico para assegurar a proteção e ajuda aos refugiados da mudança climática pudesse ser encontrado no direito internacional, a realidade prática é que a comunidade internacional e as instituições existentes não estão abordando o problema. Não surgiu resposta abrangente, nacional ou internacionalmente, e pequenas iniciativas *ad hoc* que não são susceptíveis de fornecer a consistência e amplitude necessária para uma solução de longo prazo. ACNUR não instituiu proteções para os refugiados ambientais e não vê o seu mandato como incluindo tais proteções. Dado o número potencial de refugiados das mudanças climáticas, o ACNUR está provavelmente preocupado com a expansão do seu mandato para incluir uma população que iria sobrecarregar sua capacidade institucional.²⁹⁸

De fato, é preciso não somente registrar que a necessidade de reconhecimento de uma nova categoria de pessoas passa, inexoravelmente, pela definição terminológica e dos elementos e situações que constroem o conceito, para que então possa-se “aferir a viabilidade de adaptação e aplicação dos mecanismos e instrumentos já existentes no Direito Internacional ou para a construção de um sistema de proteção específico”.²⁹⁹ É preciso mais. É preciso perceber a importância da situação concreta de pessoas que precisam deixar seus países de origem em busca de condições de sobrevivência em razão de alterações e desastres naturais.

problem”. DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*. Disponível em http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf. Acesso em dezembro de 2013.

²⁹⁸ Tradução da autora a partir de: “Even if a legal framework for providing protection and aid to climate change refugees could be found in international law, the practical reality is that the international community and existing institutions are not addressing the problem. No comprehensive response, either internationally or nationally, has emerged, and small ad hoc initiatives are unlikely to provide the consistency and breadth needed for a long-term solution. UNHCR has not instituted protections for environmental refugees and has not viewed its mandate as including such protections. Given the potential number of climate change refugees, UNHCR is likely concerned about expanding its mandate to include a population that would overwhelm its institutional capacity”. DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*. Disponível em http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf. Acesso em dezembro de 2013.

²⁹⁹ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 75. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013.

Outra dificuldade, situa-se no fato de que este fenômeno encontra-se relacionado a diversas possibilidades e questões sobre

direitos humanos, a proteção jurídica aos trabalhadores migrantes, a igualdade de gêneros, o tráfico de pessoas, as implicações da emigração qualificada, o alcance da integração regional e as possibilidades de governabilidade futura da imigração, que demandam um lugar de destaque nas agendas políticas dos países de origem, trânsito e destino.³⁰⁰

Assim, a uma gama de fatores ambientais, associam-se outros tantos não ambientais e nesta linha de raciocínio, Piguet elenca cinco de fatores de pressão ambiental que poderiam determinar o deslocamento populacional: “1. Desastres naturais; 2. Projetos de desenvolvimento que envolvam mudanças no ambiente; 3. Evolução progressiva do meio ambiente; 4. Acidentes industriais, e 5. Consequências ambientais advindas de conflitos”.³⁰¹

Desta forma, mesmo que a opção da definição de refugiados ambientais passe pela determinação de eventos que poderiam ensejar movimentos transnacionais, estes muitas das vezes podem não ser os únicos determinantes: pobreza e guerras também são comumente ligadas à mobilidade populacional. E esta é a primeira questão a ser considerada, posto que, excetuando-se as situações pontuais em que as grandes catástrofes ambientais - tais como furacões e tsunamis - determinam obrigatoriamente o deslocamento, a grande maioria das causas encontra-se associada a outras variáveis. Outros exemplos que são o desemprego, as doenças e o uso desmedido dos recursos naturais e a urbanização inconsequente.

O que se percebe é a dificuldade na definição clara do motivo que determina a mobilidade, quando, na causa, há algum desastre ou alteração climática. Assim, muitas das vezes a migração decorre diretamente de uma

³⁰⁰ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 69. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013.

³⁰¹ Tradução da autora a partir de: “[...] five groups of factors can be singled out as environmental push elements that might lead to migration: 1. Natural disasters; 2. Development projects that involve changes in the environment; 3. Progressive evolution of the environment; 4. Industrial accidents; and 5. Environmental consequences due to conflicts. PIGUET, Etienne. *Climate change and forced migration*. In: New Issues in Refugee Research. Research Paper No. 153. Jan/2008. UNHCR. Disponível em <http://www.unhcr.org/47a316182.html>. Acesso em junho/2012.

alteração climática, mas de forma subjacente estão, por exemplo, a pobreza e conflitos étnicos. Neste sentido, Myers esclarece que

Pobreza serve como um fator de "empurrão" adicional associado a problemas ambientais para o deslocamento de pessoas. Outros fatores incluem a pressão populacional, desnutrição, falta de terra, o desemprego, a urbanização muito rápida, doenças pandêmicas e as políticas governamentais defeituosas, juntamente com conflitos étnicos e conflitos convencionais³⁰².

Assim, continua o autor, por vezes é difícil distinguir refugiados ambientais de outros impelidos por questões de natureza diversa da ambiental, mas ainda sim, “essas pessoas que migram por causa da pobreza que sofrem de pobreza, são frequentemente impulsionados também por fatores de destituição ambiental”.³⁰³

A esta complexidade acresce-se outra: a determinação da nomenclatura, no que Ramos constata que

Sequer há consenso sobre a expressão ou termo mais adequados e representativos para descrever o fenómeno. Há inúmeras sugestões constantes na literatura especializada, tais como, “refugiados ambientais”, “refugiados climáticos”, “migrantes ambientalmente forçados”, “migrantes ambientalmente induzidos”. No entanto, não há uma nomenclatura tampouco uma definição considerada oficial para a expressão “refugiado ambiental”.³⁰⁴

Desta forma, a inexistência de um conceito jurídico determinado, ou mesmo aprovado pelas Nações Unidas e com determinação de organismos, de direito e deveres, também contribui para que pessoas na situação em estudo encontrem-se desprotegidas. A ausência de tais elementos implica a necessidade de construção de mecanismos paliativos para situações pontuais, o que deixaria estes seres humanos à mercê da boa vontade dos Estados e seus governantes. Não

³⁰² Tradução da autora a partir de: “Poverty serves as an additional “push” factor associated with the environmental problems displacing people. Other factors include population pressures, malnutrition, landlessness, unemployment, over-rapid urbanisation, pandemic diseases and faulty government policies, together with ethnic strife and conventional conflicts”. MYERS, Norman. *Environmental Refugees: an Emergent Security Issue*. Prague: XVIII Economic Forum. 23-27 mai 2005. Disponível em <http://www.osce.org/eea/14851>. Acesso em junho/2012

³⁰³ Tradução da autora a partir de: “[...] those people who migrate because they suffer outright poverty are frequently driven also by root factors of environmental destitution”. MYERS, Norman. *Environmental Refugees: an Emergent Security Issue*. Prague: XVIII Economic Forum. 23-27 mai 2005. Disponível em <http://www.osce.org/eea/14851>. Acesso em junho/2012.

³⁰⁴ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 74. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013

existindo a categoria, não existem direitos a ela inerentes, não existem mecanismos coercitivos e, tampouco, logística que permita sua real, imediata e efetiva proteção em caso de uma calamidade ambiental, por exemplo. O que existem são soluções *ad hoc*.

De acordo com Piguet, a expressão refugiado ambiental “foi usada pela primeira vez em 1985 como título de um relatório para o Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (El-Hinnawi 1985). Desde então, tem sido amplamente difundida nos círculos políticos e acadêmicos”.³⁰⁵

Para El-Hinnawi

[...] refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida.

O que se percebe é que um elemento essencial para a caracterização dos refugiados ambientais é que a mobilidade deve ser decorrência de uma perturbação ambiental, que o próprio El-Hinnawi define como

quaisquer mudanças físicas, químicas, e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos), que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana. De acordo com esta definição, pessoas deslocadas por razões políticas ou por conflitos civis e migrantes em busca de melhores empregos (por motivos estritamente econômicos) não são consideradas refugiados ambientais.³⁰⁶

Assim, a partir dessa ideia de perturbação ambiental é possível incluir “casos como construção de uma usina hidrelétrica, uma elevação grave do nível das águas dos mares ou oceanos, a contaminação de um rio que serve a uma

³⁰⁵ Tradução da autora a partir de: “The term “environmental refugees” was first coined in 1985 as a report title for the United Nations Environment Programme (El-Hinnawi 1985). It has since been widely diffused in both political and academic circles”. PIGUET, Etienne. *Climate change and forced migration*. In: New Issues in Refugee Research. Research Paper No. 153. Jan/2008. UNHCR. Disponível em <http://www.unhcr.org/47a316182.html>. Acesso em junho/2012.

³⁰⁶ Tradução de Ramos, a partir de “[...]environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruption” in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life”. RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 76. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013.

comunidade ou a explosão de um reator nuclear[...]”³⁰⁷, como fatores determinantes de mobilidade e, portanto, inseridos no conceito de refugiados ambientais.

Outro elemento identificado é a constatação de que o distúrbio deve colocar em risco o sustento da vida humana³⁰⁸. Entretanto, mais uma vez, parece não haver clara distinção entre o deslocamento interno e o internacional, sendo que somente este último interessa ao presente estudo. Contudo, ainda sim aparecem, mais uma vez a diversidade de fatores determinantes da mobilidade, como pobreza e acidentes industriais, que se acrescem aos problemas ambientais para determinar o deslocamento populacional. E pobreza, talvez seja o fator de ligação entre as diversas possibilidades, afinal é a parcela menos abastada da população de qualquer país que caracteriza de sobremaneira os refugiados, ainda mais os ambientais.³⁰⁹ É esta parcela que sofre mais nitidamente com as consequências da sociedade de risco e da irresponsabilidade organizada, conceitos aqui já trabalhados.

Para se alcançar uma resposta relativa ao possível *status* jurídico dos refugiados por razões ambientais, nos capítulos anteriores foi preciso entender as duas categorias jurídicas que envolvem a questão, e agora, retomando a questão da conceituação percebe-se que Myers e Kent, vislumbraram sua complexidade e justificaram a extensão da sua definição pela necessidade de abranger diversos fatores. Para eles,

os refugiados ambientais são pessoas que já não podem ganhar um sustento seguro em suas terras tradicionais por causa dos fatores ambientais, principalmente de âmbito incomum. Esses fatores incluem a seca, a desertificação, desmatamento, erosão do solo e outras formas de degradação do solo; déficits de recursos, tais como a escassez de água; declínio de habitats urbanos através de maciças sobre-carregamento de sistemas urbanos; emergentes

³⁰⁷ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *A proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre. Nuria Fabris. 2010. P. 161.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ No Brasil, Sarlet, em uma abordagem socioambiental para o que ele chama de crise ambiental, alerta que “a situação de tais indivíduos ou grupos sociais [as parcelas mais pobres da população] aos efeitos negativos da degradação ambiental irá agravar ainda mais a vulnerabilidade das suas condições existenciais, submetendo-as a um quadro de ainda maior indignidade, inclusive de modo a enquadrá-las na situação jurídica de *necessitados ambientais* ou mesmo *refugiados ambientais*. As pessoas mais vulneráveis aos efeitos negativos da degradação ambiental são aquelas mais pobres, as quais possuem uma condição de vida precária em termos de bem-estar, desprovidas do acesso aos seus direitos sociais básicos [...] (grifos no original). SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. P. 53

problemas como as alterações climáticas, especialmente o aquecimento global, e desastres naturais, como ciclones, ondas de tempestade e enchentes, terremotos, assim como impactos agravados pela má administração humana.³¹⁰

Assim, o conceito proposto não trabalha em termos de uma definição de questões particulares, determinantes da mobilidade. Entretanto, não deixa de mencionar que podem haver outros fatores que agravem a questão ambiental, tais como crescimento populacional, pobreza, fome e doenças pandêmicas. Fatores estes que podem, inclusive, atuar conjuntamente, no que eles concluem que “diante dos problemas ambientais, as pessoas envolvidas sentem que não têm outra alternativa senão buscar sustento em outro lugar, ou em seus países ou em outros países, e se em uma base semi-permanente ou permanente”.³¹¹

Ainda sobre a definição de refugiados ambientais, Pentinat esclarece que estes são os indivíduos que

foram forçados a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a uma marcada perturbação ambiental, quer devido a catástrofes naturais e/ou causadas pela atividade humana, tais como acidentes de trabalho ou que tenham provocado seu deslocamento permanente por causa de grandes projetos de desenvolvimento econômico, ou foram forçados a emigrar pelo mau processamento e depósito de resíduos tóxicos, colocando em risco sua existência e/ou afetando seriamente sua qualidade de vida.³¹²

³¹⁰ Tradução livre da autora a partir de: “Environmental refugees are persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope. These factors include drought, desertification, deforestations, soil erosion and other forms of land degradation; resource deficits such as water shortages; decline of urban habitats through massive over-loading of city systems; emergent problems such as climate change, especially global warming; and natural disasters such as cyclones, storm surges and floods, also earthquakes, with impacts aggravated by human mismanagement”. MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995, p. 18. Disponível em <http://www.climate.org/PDF/Environmental%20Exodus.pdf>. Acesso em junho/2013.

³¹¹ Tradução livre da autora a partir de: “There can be additional factors that exacerbate environmental problems and that often derive in part from environmental problems: population growth, widespread poverty, famine and pandemic disease. Still further factors include deficient development policies and government systems that “marginalize” people in senses economic, political, social and legal. In certain circumstances, a number of factors can serve as “immediate triggers” of migration, e.g. major industrial accidents and construction of outsize dams. Of these manifold factors, several can operate in combination, often with compounded impacts. In face of environmental problems, people concerned feel they have no alternative but to seek sustenance elsewhere, either within their countries or in other countries, and whether on a semi-permanent or permanent basis”. MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995, p. 18. Disponível em <http://www.climate.org/PDF/Environmental%20Exodus.pdf>. Acesso em junho/2013.

³¹² Tradução livre da autora a partir de: “se han visto forçados a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a um marcado trastorno ambiental, ya sea a causa de peligros naturales y/o provocados por la actividad humana, como accidentes industriales o que han provocado su desplazamiento permanente por grandes proyectos económicos de desarrollo, o que

Tendo em conta justamente a multiplicidade de fatores que podem gerar o deslocamento, quando este é observado a partir de desastres/modificações climático-ambientais e, em consonância com o que El-Hinnawi apresentou, Pentinat também estabelece sub-categorias, dentro do conceito geral de refugiados ambientais. Para ela, existem os que se deslocam temporariamente, em razão de, por exemplo, terremotos ou ciclones; os que se deslocam permanentemente, em razão da construção de barragens e lagos e, finalmente,

aqueles foram permanentemente deslocados em busca de uma melhor qualidade de vida, pois seu *habitat* original foi incapaz de prover suas necessidades básicas, devido à degradação progressiva à base de recursos naturais (é o caso daqueles que sofreram deterioração significativa com base em seu *habitat* e recursos que não podem satisfazer as suas necessidades básicas, tais como naturais pequenos proprietários cujos terrenos alagados, salinizados ou afetados por secas severas são forçados a migrar para outros lugares).³¹³

Entretanto, prossegue Piguet, o uso do termo “refugiado” evoca o instituto regulamentado pela CRER e que, pela definição ali contida não abarcaria a situação dos refugiados ambientais, conceito já apresentado e analisado.

Assim é que surge uma não completa aceitação em relação à expressão “refugiados ambientais”, principalmente por não adequar-se aos instrumentos internacionais aos quais ela mesma refere-se. Ademais, há ainda o argumento de que, conforme acima mencionado, normalmente o deslocamento não se dá por tão

se han visto obligados a emigrar por el mal procesamiento y depósito de residuos tóxicos, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida”. (PENTINAT, Susana Borrás. *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional* (Conferencia). III Seminario sobre los Agentes de la Cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles? Universidad de Cádiz, 1 de abril 2008. Disponível em: <http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf>. Acesso em: junho/2012)

³¹³ Tradução livre da autora, a partir de “Existen tres categorías de “refugiados ambientales”: aquéllos que han sido desplazados temporalmente debido a presiones ambientales, tales como un terremoto o un ciclón y que probablemente van a regresar a su hábitat original; aquéllos que han sido desplazados de forma permanente debido a cambios permanentes de su hábitat, tales como presas o lagos; y aquéllos que se han desplazado permanentemente en busca de una mejor calidad de vida porque su hábitat original es incapaz de proveerles sus necesidades mínimas debido a la degradación progresiva de los recursos naturales básicos (sería el caso de aquellos que han sufrido un deterioro tan importante en los recursos base de su hábitat natural que ya no puede cubrir sus necesidades básicas como los pequeños propietarios cuyas tierras inundadas, salinizadas o afectadas por graves sequías les obligan a emigrar a otros lugares).” PENTINAT, Suzanna Borrás. *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional*. Disponível em: http://servicio.uca.es/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf. Acesso em junho/2013.

somente um motivo, mas muitas das vezes por uma pluralidade de fatores³¹⁴. Daí a falibilidade de conceitos que restringem a ideia de refugiados ambientais à perturbação decorrente tão somente de fatores ambientais.

Há ainda, o fato de que o próprio ACNUR rejeita a aplicação do termo “refugiado” para aquelas pessoas que buscam proteção e condições de vida em países que não sejam os de sua origem, face as alterações/desastres climático-ambientais. A justificativa oficial mais recentemente apresentada pelo Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, António Guterres, se dá com base nos direitos e implicações internacionais que envolvem a referida denominação, bem como que o uso dessa terminologia poderia “minar” o regime jurídico de proteção dos refugiados.^{315/316}

Por outro lado, se o uso da expressão “refugiado ambiental” é rejeitado pelo ACNUR, ela foi expressamente empregada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) na “Agenda 21”³¹⁷, documento aprovado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, realizado em 1992. Desta forma, tem-se que a Assembleia

³¹⁴ PIGUET, Etienne. *Climate change and forced migration*. In: New Issues in Refugee Research. Research Paper No. 153. Jan/2008. UNHCR. Disponível em <http://www.unhcr.org/47a316182.html>. Acesso em junho/2012.

³¹⁵ GUTERRES, António. *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6936>. Acesso em junho/2012.

³¹⁶ Apesar de Guterres, reconhecer que seria “provável que o aumento dos desastres ambientais ponha à prova as capacidades dos atores humanitários e exija uma nova distribuição de funções e/ou de novos modelos de cooperação”, bem como que o surgimento de “novas formas e padrões de mobilização, os conceitos que tradicionalmente se utilizam para classificar os tipos de movimentação são cada vez mais turvos”, ele também ele consigna que a ideia de refugiados ambientais “não conta com uma base no direito internacional dos refugiados” e que as “necessidades atuais” não justificariam uma iniciativa de modificação da CRER. Tradução livre da autora a partir de: “Es probable que el aumento de los desastres naturales ponga a prueba las capacidades de los actores humanitarios y exija una nueva distribución de funciones y/o de nuevos modelos de cooperación” [...].Debido a que están surgiendo nuevas formas y patrones de movilizaciones, los conceptos que tradicionalmente se utilizaban para clasificar los tipos de movimiento son cada vez más borrosos [...].El ACNUR considera que con cualquier iniciativa para modificar esta definición se correría el riesgo de una renegociación de la Convención de 1951, que no estaría justificada por las necesidades actuales”. P. 2; 3; 9. GUTERRES, António. *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. Disponível em GUTERRES, António. *Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6936>. Acesso em junho/2012.

³¹⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Capítulo 12, artigos 12.4 (e), 12.44 (E), 12.46 e 12.47 (c). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/cap12.pdf>. Acesso em junho/2012.

Geral da ONU, pelo organismo responsável por uma das áreas relativas ao assunto (concessão de proteção através do refúgio), rejeita a denominação, entretanto, por outro, através de sua agência que tem como objetivos “manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para melhorar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das gerações futuras”,³¹⁸ reconhece sua existência terminológica.

Um dos maiores críticos da questão da definição dos refugiados ambientais é Richard Black³¹⁹, que chega mesmo a entender que não existem dados estatísticos que comprovem a existência dos mesmos³²⁰. Para ele, existem

[...] abundantes tipologias de 'refugiados ambientais' e 'migrantes ambientais', mas pouco acordo ou compreensão do que essas categorias podem realmente significar. A preocupação prática com a difícil situação das pessoas pobres saindo de ambientes frágeis não se traduz em provas concretas da extensão ou em causas fundamentais dos seus problemas. Além disso, há ainda o perigo de que os escritos acadêmicos e de políticas em 'refugiados ambientais' tenham mais a ver com agendas burocráticas de organizações internacionais e acadêmicas do que com qualquer conhecimento teórico ou empírico real.³²¹

Mais uma vez, a multiplicidade de fatores impõe-se e, neste sentido, Ramos, ao analisar o texto de Black, entrevê que para ele, esta categoria é “mera suposição”, pela inexistência de nexos de causalidade, e, mais ainda, pelo “êxito improvável na elaboração de uma definição adequada de refugiados

³¹⁸ Disponível em <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma/>. Acesso em novembro/2013.

³¹⁹ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 81. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013

³²⁰ Tradução da autora a partir de: “[...] the generation of statistics is critically dependent on the definition of ‘environmental refugees’, a process which might well be seen as impossible given the multiple and overlapping causes of most migration streams. In so far as distinctions between causes can be drawn, the following sections consider three different types of ‘environmental migration’ and the evidence that has been put forward for the existence of these phenomena. It is evidence that is far from convincing”. BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? Disponível em <http://www.unhcr.org/3ae6a0d00.html>. Acesso em junho/2013.

³²¹ Tradução da autora a partir de: “[...] abundant typologies of ‘environmental refugees’ and ‘environmental migrants’, but little agreement on, or understanding of what these categories might really mean. Practical concern with the plight of poor people leaving fragile environments has not translated into hard evidence of the extent or fundamental causes of their problems. Moreover, there remains a danger that academic and policy writing on ‘environmental refugees’ has more to do with bureaucratic agendas of international organizations and academics than with any real theoretical or empirical insight.”. BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? Disponível em <http://www.unhcr.org/3ae6a0d00.html>. Acesso em junho/2013.

ambientais”.³²² Para ele, é preciso clareza nos dados, a fim de que a definição seja precisa, para que então se dê a definição dos direitos, deveres, mecanismos e níveis de proteção.

Entretanto, dados aqui já apresentados corroboram não somente a existência, mas a urgência na questão em comento. E, neste sentido, é interessante perceber a situação de países de baixa topografia, os mais sujeitos aos efeitos das mudanças/desastres climáticos-ambientais, como é o caso de Bangladesh, mencionado por Claro³²³ e situado no continente asiático, cujo clima é marcado, de sobremaneira, pelo regime das monções, que possui como característica principal, a grande intensidade das chuvas durante todo o ano. A este regime climático, acresce-se que o território encontra-se “aos pés” da Cordilheira do Himalaia, assim sendo, as águas do degelo das geleiras também chegam a ele. Não há como não mencionar ainda, a alta densidade demográfica³²⁴ e o baixo índice de desenvolvimento humano³²⁵. Neste verdadeiro “caldeirão” socioambiental, a vulnerabilidade de Bangladesh é evidente.³²⁶

O que se nota é que as alterações climático-ambientais têm por condão não somente afetar, mas também determinar a mobilidade em países como Bangladesh, em que a população depende do meio ambiente para sobreviver. Estima-se que “mais de 5 milhões de bengaleses vivem em áreas altamente

³²² RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 81. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013.

³²³ CLARO, Carolina de Abreu Batista. *Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012. P. 80. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/11970>. Acesso em novembro/2013.

³²⁴ A densidade populacional de Bangladesh, em 2011, era de 1.019,8 habitantes por quilômetro quadrado, de acordo com <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Bangladesh>. Acesso em dezembro de 2013.

³²⁵ A posição de Bangladesh no ranking do Índice de Desenvolvimento (IDH) é 146º, conforme relatório de Desenvolvimento Humano de 2011. Disponível em http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_global_2011.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2011. Acesso em dezembro/2013.

³²⁶ O relatório *In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*, traz ainda considerações sobre regiões do planeta, dentre elas Tuvalu e as Malvidas e sua capital Male, que tem como uma das suas referências o fato de ser cercada por um muro de 3,5 metros e o aumento de 1 metro no nível do mar é apontado como capaz de inundar a cidade. WARNER, Koko; EHRHART, Charles; SHERBININ, Alex de; ADAMO, Susana; CHAI-ONN, Tricia. *In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. CARE International/ UNU-EHS/ CESIN – Columbia University/ UNHCR, 2009. Disponível em http://www.ciesin.org/documents/clim-migr-report-june09_final.pdf. Acesso em dezembro de 2013

vulneráveis a ciclones e tempestades, e mais da metade da população vive dentro de 100 km da costa, a maioria das quais é inferior a 12 metros acima do nível do mar”.³²⁷ Ainda com relação à situação em Bangladesh, corrobora o afirmado a constatação de que

Em 2007, dois eventos climáticos extremos devastaram o país: Inundações causaram 3.363 mortes e afetaram 10 milhões de pessoas, bem como reduziu a produtividade das culturas em 13 por cento. Apenas alguns meses mais tarde, o Ciclone Sidr destruiu 1,5 milhões de casas, grandes áreas de plantações e lavouras de mangue, e afetou 30 dos 64 distritos do país. Milhões experimentaram insegurança alimentar (...) e exigiram a evacuação, abrigo e assistência.³²⁸

Desta forma, tem-se que uma vez alterado (ou até destruído) o ambiente, instala-se a dificuldade de sustento da família e a indignidade da vida. Nas palavras de El-Hinnawi, esta alteração/destruição coloca em risco a existência e/ou afeta seriamente a qualidade de vida das pessoas, do que decorre a necessidade da mobilidade que, muitas das vezes, tem de ser para além das fronteiras estatais. Desta forma, percebe-se que os elementos de uma “tempestade” estão se formando,

os números da população humana estão crescendo nas próprias regiões onde os riscos físicos das mudanças climáticas são mais suscetíveis a prejudicar os meios de vida e desencadear a migração, levando muitos a se preocuparem que esta tempestade pode ser acompanhada pela instabilidade política e violência em regiões vulneráveis.³²⁹

³²⁷ Tradução livre da autora a partir de: “More than 5 million Bangladeshis live in areas highly vulnerable

to cyclones and storm surges, and over half the population lives within 100 km of the coast, most of which is less than 12 meters above sea level”. MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995, p. 13. Disponível em <http://www.climate.org/PDF/Environmental%20Exodus.pdf>. Acesso em junho/2013

³²⁸ Tradução livre da autora a partir de: “In 2007, two extreme weather events devastated the country: Flooding caused 3,363 deaths and affected 10 million people as well as reducing crop yields by 13 percent. Just months later, Cyclone Sidr destroyed 1.5 million houses, large areas of cropland and mangrove forests, and affected 30 out of 64 districts in the country. Millions experienced food insecurity (monga) and required evacuation, shelter and relief assistance”. MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995, p. 13. Disponível em <http://www.climate.org/PDF/Environmental%20Exodus.pdf>. Acesso em junho/2013

³²⁹ Tradução livre da autora a partir de: “In short, the makings of a perfect storm are in place: human population numbers are growing in the very regions where the physical risks of climate change are most

likely to undermine livelihoods and trigger migration, leading many to worry that this storm may be accompanied by political instability and violence in vulnerable regions”. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. *Climate change, migration and critical international*

E é neste ponto que se busca a resposta do Direito Internacional. Juridicamente, quem são estas pessoas? Como decorrência natural da resposta a esta questão, tem-se a resposta a outras, tais como: qual o nível de proteção que possuem? Quem deve protegê-las? Uma vez demonstrada que a complexidade dos fatores que envolvem a determinação do conceito, impedem a existência de um consenso sobre a denominação dos refugiados ambientais, passa-se à determinação da adequação da nomenclatura refugiados ambientais ao conceito clássico de refugiados, trazido pela CRER.

3.2

O conceito clássico de Refugiados e os Refugiados Ambientais: adequação

Uma vez já apresentado e trabalhado o conceito clássico de refugiados, trazido pela CRER, resta demonstrada que a relação entre este conceito e o de refugiados ambientais, se reveste de problemas, já delineados no capítulo anterior e que aqui serão melhor enfrentados. A problemática da definição dos refugiados ambientais pode ser resumida pelas colocações de Pentinat, que traz também, um importante ponto a ser considerado na questão, qual seja, o de que frente à atual conjuntura, a ausência de definição e, conseqüente, instrumentação jurídica internacional, não pode ser óbice à proteção dos direitos humanos. Para ela

[...] a noção de refugiados ambientais é controversa porque tem sido tradicionalmente embasada na definição clássica de refugiado, que é estritamente baseada nas situações e políticas sociais. No entanto, além de identificar quais são as causas ambientais que definem o refugiado ambiental, pode ser mais importante que a definição de refugiado não venha determinada por causas, mas pela gravidade da situação que causou o deslocamento, a incapacidade do Estado de origem para prestar assistência suficiente para sua população, etc. Esses fatores determinam uma realidade objetiva e alheia ao estabelecimento de causas subjetivas que procedem uma classificação dos refugiados que pode conduzir, como no caso de refugiados ambientais, a uma situação de desproteção jurídica e discriminação em relação com outros deslocados por motivos diferentes dos ambientais.³³⁰

security considerations. P. 24. Disponível em <http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS42.pdf>. Acesso em dezembro de 2013

³³⁰ Tradução da autora a partir de: “[...] la noción de refugiado ambiental es controvertida porque tradicionalmente se ha basado en la definición clásica de refugiado, aquella que se basa en las situaciones estrictamente políticas y sociales. Sin embargo, más allá de determinar cuáles son las causas ambientales que definen el refugiado ambiental, puede ser más importante que la definición de refugiado no venga determinada por las causas, sino por la gravedad de la situación que ha

Trabalhando ainda a questão da definição e determinação do alcance da expressão “refugiados ambientais”, Renaud, Bogardi, Dun e Warner dividiram migrações ambientais em três categorias. Para eles, os *migrantes ambientalmente motivados* são os que antecipam o pior e deslocam-se, temporária ou permanentemente. Os pesquisadores chegam a dar como exemplo o êxodo nordestino brasileiro para São Paulo. Já os *migrantes ambientalmente forçados*, são os que têm que sair para evitar o pior. Por *refugiados ambientais*, os pesquisadores entendem como os que fogem do pior, podendo seu deslocamento também ser temporário ou permanente. Exemplificando estes últimos, citam os deslocamentos por inundações, por secas extensas e o êxodo decorrente do furacão Katrina.³³¹

A origem dos estudos acima apresentados reforça, mais uma vez, a noção de que dentro do sistema da ONU a ideia dos refugiados ambientais, contrariamente ao defendido por Black, não somente é aceita, mas também estudada. A “roupagem”, a caracterização é que carece de força. Entretanto, de

ocasionado el desplazamiento, la imposibilidad del Estado de origen de proporcionar la suficiente asistencia a su población, etc. Estos factores determinan una realidad objetiva y ajena al establecimiento de causas subjetivas que proceden a una clasificación de los refugiados que puede derivar, como en el caso de los refugiados ambientales, a una situación de desprotección jurídica y discriminatoria en relación con otros desplazados por motivos distintos a los ambientales”. PENTINAT, Susana Borrás. *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional* (Conferencia). III Seminario sobre los Agentes de la Cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles? Universidad de Cádiz, 1 de abril 2008. Disponível em:

<http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf>. Acesso em: junho/2012

³³¹ Entendimento a partir da tradução de “Concerning environment-related mass movement of people we propose to distinguish between: • Environmentally motivated migrants; • Environmentally forced migrants; and • Environmental refugees. An environmentally motivated migrant “may leave” a steadily deteriorating environment in order to pre-empt the worse. The displacement can be either temporary or permanent and can be illustrated with examples like depopulation of old industrial and mining areas or the rural exodus of northeast Brazil to Sao Paulo due to long dry spells (Bela Petry, Oral Communication). Environmentally forced migrants on the other hand “have to leave” in order to avoid the worst, often on a permanent basis. Examples include movement due to sea-level rise or migration from the Sahel zone of Africa due to desertification. These two categories may imply the option to decide to stay or not to stay, or when to leave, though these questions are already part of the survival dilemma (Brauch, 2005). The distinction between environmentally forced migrants and environmental refugees could be sought in the swiftness of necessary actions. Environmental refugees (including disaster refugees) flee the worst and the displacement can be either temporary or permanent and can be illustrated by displacements due to floods, extensive droughts and the exodus due to Hurricane Katrina”. RENAUD, Fabrice; BOGARDI, Janos J.; DUN, Olivia; WARNER, Koko. *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?* InterSecTions – Interdisciplinary Security Connections – Publication Series of UNU-EHS No. 5/2007, p. 29/30. Disponível em <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3973>. Acesso em dez/2013.

forma alguma a afirmação aqui é de que o ACNUR furta-se à proteção de pessoas que precisam de proteção, tanto não é isto que ocorre que aqui foram mencionadas flexibilizações do conceito de refugiado, surgidas com a finalidade de proteger determinados segmentos humanos que careciam de proteção e que, face às finalidades e instrumentos, coube ao ACNUR a acolhê-los. Desta forma, por exemplo, é a proteção conferida aos homossexuais, que puderam passar a ser considerados refugiados com base na ideia da existência de perseguição por pertencimento a grupo social, o que já foi mencionado no capítulo anterior.

Outro ponto, também já apresentado, é a da Declaração de Cartagena de 1984. E, mais uma vez, retoma-se a ideia de Cançado Trindade, que apresenta a existência de “desastres naturais ‘puros’” como sendo os decorrentes tão somente da força da natureza, a exemplo de vulcões, relâmpagos, terremotos, furacões, maremotos e desastres ambientais. Há ainda, para ele, os desastres ambientais “causados por erro humano ou negligência, e.g., desastres nucleares, acidentes internacionais de poluição de água, vazamentos de óleo, incêndios florestais, secas como consequência de mudança de clima, etc”.³³²

De acordo com Cançado Trindade, as vítimas de desastres ambientais, portanto daqueles em que houvesse intervenção humana, por ação/omissão, imprudência, negligência e imperícia, em um entendimento *lato sensu* da autora, poderiam ser enquadrados na expressão “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”³³³, contida na Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984 e, assim, “se beneficiariam da condição de

³³² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993.p. 134.

³³³ Neste ponto, ressalta-se que Declaração de Cartagena tem como terceira conclusão: “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*” (grifos da autora). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Cartagena, de 1984. Cf. conclusão item III, conclusão terceira. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doc_title,sorting,uid . Acesso em fevereiro de 2013

refugiado”.³³⁴ Desta forma, talvez uma das maiores autoridades em direito internacional, trabalhando com o conceito ampliado da Declaração de Cartagena, aceita a inserção dos refugiados ambientais sob a égide do conceito de refugiados contidos nesta³³⁵.

O próprio Cançado Trindade reconhece que as mudanças climáticas não geram desastres puramente naturais, assim que, para ele, “presumivelmente”, “as vítimas de mudanças climáticas (e.g. afetando a produção de alimentos) poderiam [...] contar com a proteção aqui contemplada [a da definição de Cartagena de 1984]”.³³⁶ E este é o ponto a ser ressaltado no pensamento de Cançado Trindade. Não há como separarem-se desastres naturais puros dos desastres ambientais. Não há como, de forma extremamente precisa, determinar que este ou aquele desastre tem origem antrópica ou não. E talvez o maior exemplo seja o desastre de Fukushima, ocorrido em 11 de março de 2011³³⁷.

O que se constata de tudo até aqui apresentado é a inexistência de um sistema jurídico internacional consistente que abranja especificamente os refugiados ambientais, desta forma, também não existe organização que claramente tenha a incumbência de proteger esta parcela da população, que precisa, como qualquer outra, de proteção e ajuda humanitária.³³⁸

Entretanto, os esforços ampliativos que estão e foram feitos na abrangência conceitual trazida pela CRER, a exemplo do reconhecimento da condição de refugiados àqueles perseguidos em razão de orientação sexual e de

³³⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op.cit. P. 134.

³³⁵ “As vítimas de desastres naturais “puros” [...] permaneceriam fora do âmbito da definição de Cartagena de 1984. Mas vítimas de desastres ambientais [...] poderiam recair sobre as “outras circunstâncias” previstas na definição de Cartagena de 1984[...], e assim se beneficiariam da proteção dos direitos dos refugiados”. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993.p. 134.

³³⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op.cit. P. 134.

³³⁷ Neste dia o Japão foi atingido por um terremoto de magnitude 8,9 na Escala Richter, o que desencadeou um tsunami com ondas de até 10 metros de altura, que, por sua vez, atingiram a costa do país e a usina nuclear de Fukushima. Da usina, vazou material radioativo, forçando a evacuação da população. Disponível em <http://g1.globo.com/tsunami-no-pacifico/noticia/2011/03/terremoto-atinge-costa-do-japao-gera-tsunami-e-mata-ao-menos-337.html>. Acesso em nov/2013.

³³⁸ Entendimento da autora a partir de “While broad principles of international law may have some normative value and provide arguments for assisting these refugees, there is a clear lacuna in the existing international legal system. No legal instrument specifically speaks to the issue of climate change refugees, and no international institution has the clear mandate to serve this population, which needs human rights protection and humanitarian aid.” DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*. Disponível em http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf. Acesso em dezembro de 2013.

gênero, demonstra que o instrumento jurídico de proteção, quando insuficiente ou inexistente não deve se constituir em óbice para a proteção dos direitos humanos. Assim, se a “regulamentação internacional do domínio da proteção ambiental tem se dado na forma de respostas a desafios específicos” e “[...] os instrumentos de direitos humanos têm se desenvolvido nos planos normativo e processual, do mesmo modo como respostas a violações de direitos humanos de vários tipos”³³⁹, não há como questionar-se que a resposta ao presente dilema centra-se na necessidade de respostas às situações específicas que cada vez mais estão surgindo. E, neste sentido, podem ser mencionados o Tsunami no Oceano Índico (Indonésia/2004), o furacão Katrina (EUA/2005), Furacão Yasi (Queensland/Austrália/2011) e, as ilhas do Pacífico em permanente estado de alerta, Tuvalu, Fiji, Maldivas e a região do delta do rio Nilo, no Egito, que no IPCC de 2007 foi apresentado como área vulnerável, face à elevação do nível do mar.

É neste ponto que o presente trabalho vale-se das palavras de Ramos, para quem a preocupação deve ser a

condição a que indivíduos, grupos e comunidades ficam sujeitos em caso de catástrofes ambientais e necessidade de se fazer valer a proteção dos direitos humanos nessas situações excepcionais, em que a instabilidade gerada em decorrência desses fenômenos faz com que direitos fundamentais das vítimas ameaçadas e atingidas (potenciais e efetivas) pela deterioração do meio ambiente sejam gravemente ignorados e/ou violados.³⁴⁰

Sobre outras áreas vulneráveis no planeta, é possível citar como exemplo a Ilha de Tuvalu, situada no Oceano Pacífico, aqui já mencionada e que é descrito no relatório *In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement* como o “[...] país cuja existência está ameaçada pelo aumento do nível do mar”. Ainda de acordo com o relatório, o

Território de Tuvalu abrange mais de 750 mil km², onde apenas 26 km² é a terra seca, com nenhum ponto mais de 5 metros acima da maré alta. A sua baixa altitude faz Tuvalu altamente vulnerável à ascensão do nível do mar, tempestades, “*king tides*” e outros eventos climáticos que afetam toda a

³³⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op.cit..P. 40/41

³⁴⁰ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 99/100. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013.

população do país (todos os tuvaluanos vivem no litoral). Problemas ambientais de Tuvalu são ainda mais agravados pela escassez de água, coleta de lixo e pressões demográficas. O conhecimento local do aquecimento global é variável, mas inundações de água salgada cada vez mais frequentes, acelerada erosão costeira e deterioração da agricultura fornecem evidências de um ambiente em mudança no dia-a-dia. A capacidade de adaptação de muitos Tuvaluanos já foi ultrapassada com tempestades e "king tides". Com a possibilidade de aumento do nível do mar em um metro neste século, mesmo se a área de superfície não estiver completamente submersa, surge a questão de como as pessoas podem permanecer lá e levar vidas normais. Os padrões de migração em Tuvalu seguem dois caminhos: de ilhas exteriores para Funafuti, e de Tuvalu para Fiji e Nova Zelândia. Atualmente cerca de 3.000 tuvaluanos migraram para Auckland, Nova Zelândia, muitos dos quais foram levados, pelo menos em parte, por preocupações sobre o meio ambiente. [...]³⁴¹

Claramente, a questão de Tuvalu é diferenciada, eis que o país corre risco de desaparecer, submerso pela elevação do nível do mar, o que, numa superficial análise, poderia converter seus cidadãos em apátridas, consequência esta que não diz respeito ao presente trabalho, entretanto, muitos cidadãos de Tuvalu já buscam uma solução e se retiram de seu país. Todavia, a situação ainda é precária, posto que apesar de terem surgido relatos de um acordo de reassentamento entre Nova Zelândia e Tuvalu, na verdade existem apenas acordos de migração laboral, mas não políticas explícitas para aceitar cidadãos das ilhas do Pacífico atingidas pelo aumento dos níveis do mar.³⁴²

³⁴¹ Tradução da autora a partir de: "As one of the smallest and most remote low-lying atoll countries on earth, Tuvalu exemplifies a country whose existence is threatened by sea level rise. Tuvalu's territory covers over 750,000 km², yet only 26 m² is dry land with no point more than 5 meters above high tide. Its low elevation makes Tuvalu highly vulnerable to sea-level rise, storm surges, "king tides", and other climatic events which affect the entire population of the country (all Tuvaluans live on the coastline). Tuvalu's environmental problems are further compounded by water shortage, waste disposal and demographic pressures. Local knowledge of global warming is variable, but increasingly frequent saltwater flooding, accelerated coastal erosion and worsening agriculture provide day-to-day evidence of a changing environment. The adaptive capacity of many Tuvaluans is already exceeded with storm surges and king tides. With the possibility of sea level rise of one meter this century, even if the surface area is not completely submerged, the question arises how long people there can remain and lead normal lives. Migration patterns in Tuvalu follow two paths: from outer islands to Funafuti, and from Tuvalu to Fiji and New Zealand. Currently about 3,000 Tuvaluans have migrated to Auckland, New Zealand, many of whom were prompted at least in part by concerns about the environment". WARNER, Koko; EHRHART, Charles; SHERBININ, Alex de; ADAMO, Susana; CHAI-ONN, Tricia. *In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. CARE International/ UNU-EHS/ CESIN – Columbia University/ UNHCR, 2009. Disponível em http://www.ciesin.org/documents/clim-migr-report-june09_final.pdf. Acesso em dezembro de 2013.

³⁴² Entendimento da autora a partir de: "Although media reports have suggested a nation-wide resettlement agreement made between New Zealand and Tuvalu, currently there are labor migration agreements with New Zealand, but not explicit policies to accept Pacific Islanders Who have been displaced due to rising sea levels". WARNER, Koko; EHRHART, Charles; SHERBININ, Alex de; ADAMO, Susana; CHAI-ONN, Tricia. *In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. CARE International/ UNU-EHS/

Sabidamente, não se fala em unanimidade no tocante à origem das alterações climáticas do planeta. Se para uns é fruto da ação humana e sua desmedida busca pelo desenvolvimento, para outros é tão somente uma das fases de desenvolvimento e evolução do planeta. Tampouco se fala em certeza no tocante a muito dos efeitos do desmatamento, do uso do agrotóxico e das queimadas, por exemplo. Entretanto as mudanças nos padrões climáticos, no nível do mar, no regime das chuvas, na quantidade de áreas desertificadas ou em desertificação, entre outros efeitos, são perceptíveis. É preciso compreender que a atual realidade não permite que a abordagem clássica do conceito de refugiado seja mantida e, com isso, entender-se que somente fatores antropogênicos seriam capazes de gerar fluxos migratórios.³⁴³ Outro ponto, é de que definições e classificações muito além das aqui trazidas, e que não possuem a pretensão de esgotar o tema, não são e talvez jamais sejam perfeitas, entretanto, devem ser observadas como referenciais teóricos que possam embasar a tomada das decisões que permitirão proteção às pessoas que precisam deixar seus Estados de origem em função das diversas alterações e desastres ambientais.

Entretanto, mesmo se também não restam pacificadas as previsões sobre as consequências das alterações climáticas no planeta, é preciso atentar-se para as colocações de González, para quem

se tais previsões se cumprem, o Direito Internacional deverá dar uma resposta a esta situação para evitar que os deslocados que tenham cruzado a fronteira por motivos ambientais se convertam inevitavelmente no país receptor em 'excluídos' e condenados à condição de irregularidade, pois dificilmente encontrarão o mecanismo jurídico adequado, entre os existentes, para evitar tal situação.³⁴⁴

CESIN – Columbia University/ UNHCR, 2009. Disponível em http://www.ciesin.org/documents/clim-migr-report-june09_final.pdf. Acesso em dezembro de 2013.

³⁴³ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 89. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013.

³⁴⁴ Tradução da autora a partir de : “si dichas previsiones se cumplen, el Derecho Internacional deberá dar una respuesta a esta situación para evitar que los desplazados que hayan cruzado la frontera por motivos medioambientales, se conviertan inevitablemente, en el país receptor en 'excluidos' y abocados a la condición de irregularidad, pues difícilmente encontrarán el mecanismo jurídico adecuado, entre los existentes, para evitar dicha situación”. GONZÁLEZ, Susana Alvarez. La necesidad de una nueva categoría jurídica para La protección de los desplazados forzosos por causas medioambientales. In BRAVO, Álvaro Sanchez; MISAILIDIS, Mirta Lorena. *Os direitos dos refugiados (deslocados) ambientais e da exclusão socioeconômica*. (org.). São Paulo. Editora Verbatim, 2013. P. 26.

É preciso ainda mencionar-se que se na esfera internacional, a ideia da inexistência dos refugiados ambientais encontra defensor em Richard Black, também existem os que, aqui no Brasil, entendem, ou melhor, propugnam pela descaracterização do conceito. Neste sentido, Fabiano L. de Menezes entende não haver argumentos que justificassem o seu reconhecimento sob os auspícios da CRER, reforçando que “não existem argumentos (técnicos e práticos) para defender esse reconhecimento. [...] não há espaço político para qualquer alteração da Convenção de Genebra ou com a criação de um novo instrumento internacional”.³⁴⁵ Para ele, tampouco ampliar o conceito da CRER é uma opção menos dificultosa. Outro argumento, é de que a “migração relacionada a mudanças climáticas são internas e temporárias”.³⁴⁶ Entretanto, neste último ponto não se encontram argumentos válidos, eis que já demonstrado estatisticamente a transnacionalidade dos movimentos migratórios decorrentes dos desastres ambientais. Quanto à temporariedade esta merece menos ainda prosperar eis que a condição de refugiado, no sentido clássico da CRER, tampouco é marcada pela definitividade.

Também as categorizações sofrem de uma limitação, eis que os desastres climático-ambientais causadores dos deslocamentos em estudo raramente são previsíveis, por isso é que a referência jurídica de proteção se mostra insuficiente, sendo necessária a instauração de políticas de proteção dos direitos humanos dos indivíduos afetados.³⁴⁷

Claramente, o reconhecimento da condição de refugiado ambiental, com base na CRER, é inviável. Este marco jurídico, tal como está é insuficiente, em especial no tocante à ideia da existência de perseguição. Quem seria o agente perseguidor? A natureza? O meio ambiente? O que se propugna é que, realmente, a conceituação clássica de refugiado, trazida pela CRER não se aplicaria a todos

³⁴⁵ MENEZES, Fabiano L. de. Em defesa da descaracterização do conceito de refugiado ambiental. In: MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. *Anais do 8o Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 152, v. XX

³⁴⁶ MENEZES, Fabiano L. de. Em defesa da descaracterização do conceito de refugiado ambiental. In: MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. *Anais do 8o Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 154, v. XX

³⁴⁷ GONZÁLEZ, Susana Alvarez. La necesidad de una nueva categoría jurídica para La protección de los desplazados forzosos por causas medioambientales. In BRAVO, Álvaro Sanchez; MISAILIDIS, Mirta Lorena. *Os direitos dos refugiados (deslocados) ambientais e da exclusão socioeconômica*. (org.). São Paulo. Editora Verbatim, 2013. P. 25.

os segmentos de seres humanos que são obrigados a atravessarem as fronteiras dos seus Estados. Entretanto, esforços ampliativos já se mostraram necessários e, uma vez efetivados, se mostraram eficazes³⁴⁸.

Neste ponto é de se mencionar a defesa de Melo pela não determinabilidade do conceito com base na ideia da perseguição, com o que o presente trabalho concorda, pois ainda que não previstos pela CRER existe uma realidade globalizada em que não somente guerras, ou perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas podem determinar a mobilidade internacional.

[...] fome, miséria, desemprego, as rivalidades étnicas, as mudanças climáticas, as degradações e os desastres ambientais, somente para citar alguns, são novos motivos que, também, podem conduzir milhares de pessoas a abandonarem o lugar em que residem ou até mesmo o país em que moram.³⁴⁹

Assim é que se justifica a breve apresentação cronológica do instituto em capítulo anterior e propugna-se pela flexibilização do conceito clássico. Na análise histórica do instituto feita por Andrade, este conclui que o termo “refugiado”, vem sendo objeto desta flexibilização nos últimos setenta anos e que “definições jurídicas particularizadas e organismos criados temporária e especificamente para determinados grupos de refugiados mostraram-se incapazes de lidar com um fenômeno que, como um todo, não fosse temporário”. Defende ainda que

[...] a dinâmica das relações internacionais contemporâneas tem provado que a flexibilidade, no que respeita às soluções vislumbradas para os refugiados, faz-se sempre mister e constitui-se em penhor de sucesso em negociações tais, cujo “objeto” de transação é o homem em sua aventura vital³⁵⁰.

Em consonância com Raiol, tem-se que uma conceituação não pode tão somente contemplar “situações específicas de determinados grupos, enquanto outras coletividades atingidas por causas diversas daquelas elencadas pela Convenção de 1951, permaneçam à margem da proteção jurídica”³⁵¹. Para ele existem situações graves que exigem a saída do indivíduo do Estado e que não

³⁴⁸ O aqui já mencionado caso dos homossexuais é um exemplo.

³⁴⁹ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *A proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010. P. 140.

³⁵⁰ ANDRADE, José H. Fischel. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. P. 183.

³⁵¹ Ibid. P. 140/141.

passam pelo conceito de perseguição, no que ele se justifica com as palavras de Andrade, acima mencionadas.

Assim, a questão levantada é a de que a conceitação não pode ser “rígida” a ponto de não comportar atualizações necessárias em face das mudanças que a realidade impõe. Não se deve esquecer que as relações jurídicas devem adequar-se à realidade da mobilidade transnacional, marcada, na atualidade, pela globalização, pela ideia de risco compartilhado e pela ampla circulação de pessoas, informações e tecnologias.

Pela força da irradiação dos direitos humanos, os Estados são obrigados a redefinir suas fronteiras, tanto no que diz respeito aos requisitos para entrada em seu território, quanto na definição de critérios para o acesso a direitos básicos de cidadania. Na tutela mais ampla possível da pessoa humana, os direitos passam a ser codificados em razão de uma *humanidade internacional* e não somente em termos de nacionalidade [...].³⁵² (grifo no original)

Quanto à ideia da tutela dos refugiados ambientais pelo ACNUR, tem-se que este muito mais do que ajuda logística e compartilhamento de experiências, ele encontra-se ligado ao maior organismo internacional de cooperação, promoção e efetivação dos direitos humanos, o que por si só, já é um grande avanço frente à total ausência de proteção. Neste ponto, é de trazer uma das colocações de Menezes, em relação à questão orçamentária. Para ele, é inviável a proteção dos refugiados ambientais pelo ACNUR em razão da escassez de recursos financeiros do órgão. Uma vez que os Estados não são obrigados a contribuir com o organismo, a captação de fundos se dá com base na voluntariedade. Entretanto, frente ao incremento do fluxo de mobilidade internacional, ao qual acresce-se a situação dos refugiados ambientais, aos números reais à quantidade de pessoas nesta situação e à falta de estrutura dos Estados em receber estas pessoas, é de se pensar que talvez seja mais viável financeiramente ajudar/contribuir com o ACNUR, que já possui experiência e logística, do que os Estados estruturarem-se para receber esses refugiados. A título de exemplo menciona-se a situação dos haitianos que chegaram ao Brasil após janeiro de 2010. Em um primeiro momento, a solicitação de refúgio foi feita enquanto refugiados ambientais, o que não prosperou e a eles foi concedido “visto humanitário” para permanência no

³⁵² RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *A proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre. Nuria Fabris. 2010. P. 141.

Brasil. Entretanto, as dificuldades na manutenção destas pessoas aqui foram surgindo em levar de diferentes pontos de vista, como por exemplo, onde seriam instalados, documentação, forma de subsistência, etc.

Desta forma, para receber pessoas nesta situação, tem-se a necessidade de o Estado receptor construir uma estrutura, não somente física, mas mesmo jurídica e social, que permita que estas pessoas possuam condições dignas de sobrevivência. Construção esta que gera custos financeiros, que muitas vezes os Estados não possuem.

Sobre esta situação, é interessante perceber que os haitianos que chegaram ao Brasil não encontravam enquadramento legal que justificasse seu pedido de proteção e para eles foi concedido, pelo Conselho Nacional de Imigração, através da Resolução Normativa nº97 de 12 de janeiro de 2012³⁵³, visto humanitário, aqui já mencionado e que na verdade é um visto permanente^{354/355}, nos moldes do art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980³⁵⁶. É de se notar, que a Resolução conceitua, no artigo 1º, parágrafo único, razões humanitárias para concessão do referido visto, como “aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana *em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010*” (grifo da autora), num claro reconhecimento de que um evento da natureza, um terremoto, determinou a fuga para o Brasil e que, face à grave crise humanitária e a ausência de enquadramento legal da situação daquelas pessoas, uma medida especial teve que ser tomada. Ademais, se por um lado, a Resolução veio para tentar ajudar, por outro ela fez com que se revelasse a

³⁵³ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>. Acesso em dezembro/2013.

³⁵⁴ De acordo com Yussef Said Cahali, o visto permanente, é aquele que pressupõe a pretensão, por parte do estrangeiro, de fixar-se definitivamente em território nacional. CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do Estrangeiro*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2011. P.109

³⁵⁵ Dispõe o artigo 1º da Resolução 97/2012: “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”. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>. Acesso em dezembro/2013.

³⁵⁶ BRASIL. Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em dezembro/2013.

insuficiência e, até mesmo, inexistência, de estrutura para acolhimento dos haitianos, o que em alguns casos também se revela para os refugiados clássicos. Exemplificativamente, tem-se que a Resolução, datada de 12/01/2012, traz consignada que a concessão de tal visto dar-se-á para 1.200 pessoas, entretanto, o próprio site do ACNUR, em 15/02/2012, noticiava que cerca de 6.000 haitianos nesta situação já haviam chegado ao Brasil³⁵⁷.

Mas a questão dos haitianos, de forma particularizada, não é o foco do presente trabalho, que neste ponto procura demonstrar que, mais uma vez, não existindo a determinação do *status* jurídico destas pessoas, não existem direitos, não existem mecanismos coercitivos e, tampouco, logística que permita sua real, imediata e efetiva proteção. É preciso lembrar que apesar da dificuldade de enquadramento, a situação dos refugiados ambientais impõe “uma discussão relevante sobre a abrangência do sistema internacional de proteção aos refugiados”.³⁵⁸ Propostas de solução da discussão são as mais diversas mas, resumidamente, centram-se na ideia da criação de um documento específico ou da inclusão dos refugiados ambientais na definição da CRER. Ao propugnarem pela construção do sistema jurídico internacional específico para os refugiados ambientais, Docherty e Giannini justificam a ideia com o pensamento de que

Tanto a escala quanto a novidade do problema dos refugiados das mudanças climáticas justificam criação de um novo tratado. O número de refugiados da mudança climática é provável que seja significativamente maior do que o número de indivíduos abrangidos pela Convenção dos Refugiados de 1951. Se nações inteiras desaparecerem, grandes zonas costeiras submergirem, e seca e desertificação, forcem milhões a atravessarem fronteiras, em seguida, um regime jurídico específico deve estar no local para lidar com a situação. Um novo problema também apela para um novo tratado.³⁵⁹

³⁵⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Novo grupo de haitianos recebe residência permanente no Brasil. Disponível e: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/novo-grupo-de-haitianos-recebe-residencia-permanente-no-brasil/>. Acesso dezembro de 2013.

³⁵⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. P. 170.

³⁵⁹ Tradução da autora a partir de “Both the scale and novelty of the climate change refugee problem justify creation of a new treaty. The number of climate change refugees is likely to be significantly larger than the number of individuals covered by the 1951 Refugee Convention. If entire nations disappear, large coastal zones submerge, and drought and desertification force millions to cross borders, then a dedicated legal regime should be in place to handle the situation. A new problem also calls for a new treaty. While both the Refugee Convention and UNFCCC at some general level touch on issues that are relevant to climate change refugees, they do not provide clarity or definitive answers to key questions facing this affected population. Thus, a new treaty that develops solutions tailored to this context is needed”. DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change*

Entretanto, tem-se que neste imediato momento não há como pensar a elaboração de um sistema de proteção específico e abrangente o suficiente para abarcar os refugiados ambientais, principalmente porque a elaboração e aprovação de uma Convenção específica (ou mesmo um protocolo adicional à CRER) demandaria um tempo de discussão, elaboração, votação e aprovação que a urgência da questão não dispõe. Ademais, esta discussão passaria, inevitavelmente, por duas variáveis que demandariam até mais tempo do que o já muito tempo despendido em situações outras de elaboração de tratados: 1) a solução deveria abarcar a proteção ao meio ambiente e, uma vez que não temos como prever com a exatidão quando e como os desastres ambientais vão acontecer, hão de existir mecanismos que permitam que a população tenha como proteger-se, mitigando ao máximo os efeitos destes desastres; 2) a CRER deixa ao Estado que recebe os refugiados muitos deveres e não atribui nenhum aos demais Estados, o que quando se fala em questão ambiental, é inviável. O que se entende neste ponto é a necessidade da haver partilha de ônus em relação às modificações climáticas sofridas pelo planeta como um todo, numa clara extensão da ideia da solidariedade entre os povos e da cooperação internacional. Se se pode afirmar que a causa das alterações climático-ambientais são difusas, então que todos os Estados sejam de alguma forma, responsáveis pela consequência humanitária destas alterações, numa clara defesa da inserção da responsabilidade pelos refugiados ambientais sob os auspícios do ACNUR.

Neste sentido, Ramos apresenta três tendências de formas de abordagem da questão. Para ela, se existem os que, pela conceituação tradicional, rejeitam inteiramente o uso da expressão ‘refugiado ambiental’, sendo esta a aqui já mencionada postura do ACNUR; também há a posição intermediária, em que se tem o uso restrito a determinadas situações, a “ocorrências de eventos ambientais extremos de forma repentina”. E, por último, uma que

melhor se coaduna com a defesa de uma nova categoria de pessoas perante o Direito Internacional, dá uma nova roupagem ao termo refugiado, emprestando-lhe novo conteúdo, sentido e alcance, com a preocupação de conferir um *status*

específico a essa nova categoria de pessoas, afastando-se do regime já consagrado.³⁶⁰

Ademais, deve-se ter em conta que, se o conceito clássico de refugiado exige a necessidade de haver, ao menos, fundado receio de perseguição, os refugiados ambientais possuem um fundado receio tão determinante quanto este: eles temem pela própria sobrevivência. Para eles a iminência da morte é tão latente quanto para aqueles que fogem de uma perseguição em razão da raça, da nacionalidade, da opinião política, da religião e da filiação a determinado grupo social. Seus locais de origem não lhes fornecem condições de sobrevivência. Desta forma, se se pensar na evolução histórica que culminou no conceito clássico e na *mens legis*, que orientou a criação do instituto, tem-se como pontos determinantes a proteção e o fundado receio, sempre numa escala evolutiva, ou seja, se surgia um novo “fenômeno que, como um todo não fosse temporário”³⁶¹, a estrutura criada modificava-se a fim de proteger este novo grupo. Assim, a partir desta constatação, tem-se que a CRER, numa clara referência à ideia de uma interpretação evolutiva dos tratados sobre direitos humanos³⁶², pode sim, abarcar

³⁶⁰ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 95. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013.

³⁶¹ ANDRADE, José H. Fischel. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. P. 183.

³⁶² Sobre a interpretação evolutiva, na Opinião Consultiva 16/69, extrai-se trecho do voto de Cançado Trindade: “Toda a jurisprudência internacional em matéria de direitos humanos desenvolveu, de forma convergente ao longo das últimas décadas, uma interpretação dinâmica ou evolutiva dos tratados de proteção dos direitos do ser humano. Isto não teria sido possível, se a ciência jurídica contemporânea não se tivesse libertado das amarras do positivismo jurídico. Este último, no seu hermetismo, mostrava-se indiferente às outras áreas do conhecimento humano e, de certo modo, também ao tempo existencial dos seres humanos: para o positivismo jurídico, aprisionado nos seus próprios formalismos e indiferente à busca da realização do Direito, o tempo reduzia-se a um fator externo (os prazos, com as suas conseqüências jurídicas), no âmbito do qual tinha que se aplicar a lei, o direito positivo. A corrente positivista-voluntarista, com a sua obsessão com a autonomia da vontade dos Estados, ao procurar cristalizar suas normas, emanadas em determinado momento histórico, chegou ao extremo de conceber o direito (positivo), independentemente do tempo: daí a sua manifestada incapacidade de acompanhar as constantes mudanças das estruturas sociais (nos planos tanto interno, como internacional), por não ter previsto as novas hipóteses de fato, portanto não podendo responder a eles; daí a sua incapacidade de explicar a formação histórica das regras consuetudinárias do Direito Internacional. As próprias emergência e consolidação do corpus juris do Direito Internacional dos Direitos Humanos devem-se à reação da consciência jurídica universal diante dos recorrentes abusos cometidos contra os seres humanos, freqüentemente convalidados pela lei positiva: com isto, o Direito veio ao encontro do ser humano, último destinatário das suas normas de proteção. Disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/interamericano/21210opiniao.htm>. Acesso em janeiro/2014.

os refugiados ambientais. Interpretação esta que se coaduna com o presente trabalho, eis que sua finalidade é sempre a agilidade da adequação dos instrumentos jurídicos às novas necessidades e realidades, bem como a proteção de seres humanos em risco.

Desta forma, tem-se a dificuldade na determinação de um conceito de refugiado ambiental, seja pela complexidade de fatores que determinam a mobilidade, seja pelo uso da nomenclatura. Entretanto, tais dificuldades são superáveis se se tiver em conta a necessidade que cerca a evidente realidade: são seres humanos que, muitas vezes pela ausência de uma definição jurídica encontram-se à mercê da boa vontade dos Estados, que, muitas vezes, usam de soluções *ad hoc* que, inevitavelmente, em algum momento não serão mais viáveis.

Percebeu-se também que quando se pugna pela construção de uma conceituação, esta deverá centrar-se, muito mais na generalização do que na especificação de casos que poderiam determinar o pedido de refúgio ambiental. A generalização, claramente, possibilitará que casos de desastres “puramente” naturais ou não sejam analisados e daí sim, determinar a cobertura jurídica. Afirmção esta que se justifica pelo fato de que se se atrelar um conceito a fatores rigidamente pré-determinados, em se tratando de eventos da natureza, mesmo que previsíveis (ainda que não precisamente determináveis), poderia haver ausência de proteção a um sem número de pessoas. É preciso lembrar que eventos naturais, tais como tsunamis, furacões, inundações e terremotos podem gerar escassez de água e de alimentos, contaminação dos recursos naturais e comprometimento da biodiversidade a ponto de a sobrevivência humana restar prejudicada. Também não se pode olvidar que eventos não naturais podem gerar os deslocamentos populacionais, tais como “a implantação e/ou gestão inadequada de empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente”³⁶³, e.g. a construção de barragens e usinas. Entretanto, infelizmente, este não é exemplo único.

³⁶³ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 59. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013

Nos casos de guerras e conflitos violentos, por exemplo, a destruição do meio ambiente é praticamente uma decorrência “natural”, sendo muitas vezes adotada como estratégia pelas partes em conflito. Nesse caso, portanto, o gatilho é o próprio conflito, sem o qual a população não teria sido impelida a migrar, e não a degradação ambiental *per se*. Logo, o “gatilho” do processo de deslocamento ou refúgio não é o meio ambiente, não havendo que se falar, nesse caso, em “refugiados ambientais”.

Importante registrar ainda que o conflito pode ser consequência tanto da disputa pelo controle da exploração de determinados recursos naturais como dos processos de degradação ambiental que levam a tal disputa. Nesse caso, o meio ambiente funcionará como gatilho para o “conflito ambiental”.³⁶⁴

É importante ressaltar que a categorização, tais como algumas das apresentadas aqui, não impede a existência de um conceito generalizado, sendo esta uma opção visando à facilitação da visualização dos casos concretos. A história já demonstrou que o conceito de refugiado, sempre que atrelado a situações pontuais não foram suficientes e, neste momento, mais uma vez o conceito não é suficiente. É preciso flexibilizá-lo.

Assim é que mesmo em se falando na impossibilidade de determinação de causas específicas e se propugnando pela generalização das referidas causas, o conceito deve trazer a determinação, no caso concreto, de que um evento, ou melhor, uma alteração/desastre climático-ambiental gerou o deslocamento internacional, sob pena de banalização do instituto do refúgio, o “gatilho” acima mencionado.

Quando se fala na utilização da ideia de refúgio para a mobilidade transnacional advinda dos desastres/alterações climático-ambientais, não há dificuldade insuperável, seja porque a adequação é viável, seja porque a expressão ‘refugiado ambiental’

melhor traduz a gravidade dos efeitos da degradação global do ambiente sobre os seres humanos e que tem sensibilizado e despertado o interesse da opinião pública, da sociedade civil e demais atores não estatais (formais ou informais) acerca da urgência e da necessidade de um compromisso formal por parte da comunidade internacional para enfrentar o desafio que ora se apresenta.³⁶⁵

³⁶⁴ Ibid.

³⁶⁵ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 95/96. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013

Seja pela adoção do conceito estendido, conforme entendimentos acima, seja pela elaboração de um documento específico – o mais adequado, conquanto talvez não o mais ‘prático’ para a atual conjuntura – o importante é que este reconhecimento terá como consequência não somente a proteção de seres humanos em seu mais alto grau de vulnerabilidade, eis que perderam as condições de sobrevivência, suas raízes, suas referências de vida e seus bens materiais, mas também a perspectiva de responsabilização pelo descumprimento de um compromisso internacionalmente assumido.³⁶⁶ Qualquer das ações tomadas no sentido do reconhecimento dos refugiados ambientais, juridicamente é muito mais seguro do que a atual conjuntura, em que tais pessoas continuam a contar com a boa vontade de Estados que, via de regra, não estão preparados para uma adequada recepção, condizente com princípios mínimos dos direitos humanos, tais como sobrevivência digna, moradia, cultura e nacionalidade.

³⁶⁶ Ibid. P.128.

4

Conclusão

As ideias de Arendt, aqui apresentadas, trouxeram a constatação de que a condição de ser humano não era suficiente para a proteção conferida pelos institutos legais. Para ela, a ideia de direito a ter direitos, embasava-se na concepção de um construído político, determinando a cidadania como o mais fundamental dos direitos, sem o qual não se fala no exercício dos demais. Entretanto, frente à atual realidade, é de questionar o entendimento sobre esta ideia de cidadania. É a cidadania democrática que permitiria a existência de um cidadão cosmopolita, conforme Habermas. Assim é que para o que aqui foi apresentado e valendo-se dos direitos humanos, é que podem ser equiparados os migrantes, os apátridas e os refugiados. O que embasa este afirmativa é o argumento, também habermasiano, de que o que liga o indivíduo com a organização estatal é sua vontade e não seu local de nascimento. A cidadania é a base de proteção de todos os seres humanos, independentemente da categoria jurídica em que estejam inseridos, como foi demonstrado por Arendt. Neste ponto, Habermas, nos tempos presentes, demonstrou que ter nascido em determinado território ou ter determinada ascendência não é suficiente, eis que uma cidadania embasada em tais critérios somente atuaria de forma excludente, ou seja, somente existe proteção (e consequentemente possibilidade de participação e atuação política) aquele detentor da nacionalidade do respectivo Estado.

Os movimentos migratórios tiveram por condão demonstrar que independentemente do local de nascimento, o homem tende a almejar o “bem comum” do local onde se tem condições dignas de sobrevivência. É a cidadania cosmopolita, apresentada por Habermas, que vai permitir a igualdade dos homens em direitos, posto ser ela que possibilitará a coexistência e o respeito às diferenças étnicas, políticas, sociais, culturais e religiosas.

Somente desta forma, será possível entender a cidadania como um conceito mais amplo e não restrito somente aos nascidos em determinado território ou de nacionais deste território. Com isso, tem-se a remodelação da soberania e da cidadania, como exigência desta nova conformação trazida pela globalização, no que Beck entende que a soberania precisa ser transnacionalizada,

do que decorre que somente então os direitos humanos e a necessária participação política para destituição da irresponsabilidade organizada será possibilitado. Independentemente de pertencimento a um ou outro Estado, mas enquanto cidadão cosmopolita.

Assim é que, diante da sociedade globalizada e de risco, e dessa necessidade de se repensar o conceito de cidadania, se percebe que a CRER carece de revisão. Ela deixou de ser marco jurídico suficiente para proteger os milhões de pessoas obrigadas a deixarem seus locais de origem. É o que se propugna, num primeiro momento, por uma espécie de “flexibilização” do conceito de refugiado. Flexibilização esta que nada teria de novidade, no sentido de que já aconteceu e resultou em proteção pelo ACNUR.

Desta forma, percebe-se que frente à evidente existência dos refugiados ambientais e o conceito da CRER a existência de um vácuo normativo que exige resposta. A determinação do *status* jurídico destas pessoas que não possuem alternativa outra, que não a mobilidade internacional por conta das alterações/desastres climático-ambientais. E neste ponto centra-se a presente dissertação. Seriam eles refugiados ou uma nova categoria impropriamente denominada?

Da análise do conceito de refugiado, trazido pela CRER e que evidentemente não possui relação com as questões ambientais, percebe-se, com a redação tal como está, sua incapacidade para lidar com novas realidades, tais como o tráfico humano e os refugiados ambientais. E parece que, no atual conceito, a ideia de perseguição seja a mais duramente afetada, no tocante à questão dos refugiados ambientais. Entretanto, este não pode ser o ponto que impedirá a proteção de seres humanos despidos de qualquer outra forma de proteção, eis que também não estariam inseridos em uma categoria jurídica.

Ao se apresentar esta proposição, é inevitável pensar-se na ampliação dos motivos de reconhecimento da condição de refugiado, trazido pela CRER, que teria duas consequências imediatas: o fim do problema da terminologia e da necessidade de determinação do conceito de refugiado centrado na ideia de perseguição. Ideia está que é particularizada o suficiente para que, hoje, pessoas deixem de ser protegidas, eis que outros podem ser os motivos determinantes do deslocamento internacional populacional que não passam, inevitavelmente, pela ideia de perseguição, como a em análise. Desta forma, a necessidade de

determinação desta “perseguição”, na questão dos refugiados ambientais, é suplantada pela de risco de sobrevivência. Pessoas nas situações como as demonstradas estão em situação tal que, em alguns casos, os Estados não possuem qualquer condição de proporcionar sobrevivência minimamente dignas. E aqui não se fala em guerras, em corrupção ou conflitos de ideologias políticas. Fala-se em desertificação, aumento do nível do mar, tsunamis, terremotos, erupções vulcânicas e toda uma gama de possibilidades de desastres climático-ambientais.

Contudo, esta mesma proposição também traria um entrave em especial, a necessidade de consenso entre todos os Estados signatários da CRER, numa extensão de suas responsabilidades assumidas.

Deve-se ter em conta que a ideia de que o conceito de refugiado esteja adstrito a determinadas situações foi demonstrado, historicamente, não ser o mais viável para a proteção dos direitos humanos daqueles que se encontravam em situação de forçada mobilidade internacional. Sempre que a proteção deu-se de forma pontual, mais cedo ou mais tarde, ela provava ser insuficiente. Sendo que o “mais tarde”, significou, na linha histórica da humanidade, que por muito tempo pessoas puderam ser consideradas “supérfluas”, desnecessárias e descartáveis e não seres humanos em igualdade de direitos e obrigações com todos os demais.

Desta forma, como já afirmado, a CRER, tal como está, não abrange o conceito de refugiado ambiental. E, resumidamente, algumas são as justificativas. A primeira é a da ausência do elemento perseguição, exigido para a caracterização do instituto do refúgio. Outra seria a ausência de previsão expressa nos motivos ensejadores, quais sejam, raça, religião, opinião política, vinculação a grupo social ou nacionalidade. Ademais, há ainda que se considerar que a CRER não possui mandato na seara ambiental e, claramente, não existem tratados ambientais que abarquem a questão da mobilidade internacional.

Alternativamente, há ainda a possibilidade de se pensar na elaboração e adoção de um instrumento internacional específico para a questão e que seja abrangente o suficiente para abarcar as searas retro mencionadas, que contemple todo um regime de mecanismos, normas, princípios e estrutura. Claramente, este seria o melhor caminho. Um documento que aborde não somente a questão sob o ponto de vista da solidariedade nos danos ambientais (uma vez que todos são responsáveis pela atual situação ambiental), mas também da ajuda na restauração do que foi degradado, estratégias de prevenção e adaptação, o que neste último

ponto, também abarcaria a proteção da cultura daqueles que deixaram seus países de origem.

Melhor colocado, a segunda possível solução seria a adoção de um instrumento que integraria o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Ambiental Internacional e que significasse a ampliação do conceito de refugiado para abarcar de forma definitiva aquelas pessoas que fossem forçadas a transpassarem as fronteiras de seus Estados de origem em decorrência de fenômenos climático-ambientais. Instrumento este que criaria princípios, normas e parâmetros.

Qualquer que seja a forma adotada de solução propugna-se pelo compartilhamento entre toda a sociedade internacional da responsabilidade de proteção e assistência a estas pessoas, numa clara defesa da unificação conceitual. Entretanto, a eficácia de uma ou outra forma, depende de outro fator: a conscientização. Seja pelo ponto de vista humanitário, seja pelo da necessidade de reconhecimento de que a raiz do problema, muito mais do que terminológica, está no reconhecimento de que o fato gerador de grande parte das maiores modificações climático-ambientais está na ação humana e que somente o homem pode reverter a atual conjuntura. Além do afirmado, é preciso notar que a efetividade de qualquer plano de reversão da atual situação ambiental, passa pela necessidade de reconhecimento da ligação existente entre a mobilidade internacional e a degradação ambiental.

Assim sendo, como já aqui mencionado, aos refugiados ambientais é devida a proteção não porque inseridos em determinada categoria jurídica, mas porque enquanto seres humanos existem direitos a eles pertinentes. A categorização se mostra importante tão somente em um segundo momento, quando então devem estar definidos os limites e a estrutura da proteção, ponto central da presente dissertação.

Desta forma, quando se aborda a questão da eventual construção da definição de refugiado ambiental, tem-se que ter em conta que a estipulação particularizada de motivos climático-ambientais que determinariam a mobilidade pode não ser a forma mais eficaz. Isso se justifica na medida em que, quando se trata de questões desta monta, estas podem até ser previsíveis, contudo, ainda restariam tantas outras, que não precisamente determináveis, fato este que poderia gerar a ausência de proteção a um sem número de pessoas.

Ao compreender o refugiado ambiental como aquela pessoa que é obrigada a deixar seu local de origem para além das fronteiras nacionais a partir de uma alteração ou desastre climático-ambiental, ter-se-ia uma premissa básica, em que alguns elementos podem ser notados, dentre eles, a questão da mobilidade internacional, que muitos autores parecem não visualizar, e generalização dos fatores determinantes da mobilidade, ou nas palavras de El-Hinnawi, da perturbação ambiental. Entretanto, mesmo em se falando na impossibilidade de determinação de causas específicas e se propugnando pela generalização das referidas causas, é preciso que o conceito traga a necessidade de determinação, no caso concreto, de que um evento, ou melhor, uma alteração/desastre climático-ambiental gerou o deslocamento internacional, sob pena de banalização do instituto do refúgio. É preciso que o fato-gerador ou “gatilho”, seja uma alteração/desastre climático-ambiental.

Sobre estes eventos, percebeu-se que os mesmos podem se dar de forma repentina ou não. Na primeira hipótese estariam os terremotos e tsunamis, por exemplo, e, na segunda, os processos de desertificação e a elevação do nível do mar. Do que decorre outro ponto, a necessidade de abarcar não somente a ideia da mobilidade temporária, mas também a permanente, em que o risco é o da perda do próprio território estatal, como é o caso do risco que correm as ilhas do pacífico, como Tuvalu. Neste ponto, a construção do conceito deverá se dar pela ótica da apatridia, questão esta que extrapola os limites da presente dissertação. Não se pode deixar de mencionar ainda que os desastres climático-ambientais podem ser decorrência da ação humana, como no caso de um vazamento nuclear ou ruptura de barragens, sendo que, nesta forma, o desastre de Fukushima exemplifica que tais eventos podem decorrer tão somente da ação humana ou estarem associados a eventos naturais.

O que se propugna é que o conceito seja algo como uma cláusula geral que, entretanto, permita a visualização do evento-chave gerador do deslocamento que, mais uma vez deve ser ressaltado, pode vir associado a conflitos ou outros eventos políticos e econômicos, por exemplo. Na verdade ao serem apresentadas estas formas de eventos, demonstra-se sempre a complexidade da questão.

Ao se propugnar pela utilização de um conceito ampliado, como o da Declaração de Cartagena, conforme defendido por Cançado Trindade, ou o da Convenção de Kampala, tem-se que ter em conta que os mesmos são restritos a

determinadas regiões do mundo, mas seriam sim, uma alternativa doutrinária para a atual conjuntura, em que a ausência de proteção pode significar a diferença entre viver e sobreviver para um sem número de pessoas, conforme dados apresentados.

Ademais, há ainda a forma de proteção que vem acontecendo através da concessão dos vistos humanitários, em que há o pedido de refúgio por pessoas que necessitam da proteção de outro Estado, mas que não encontram enquadramento no conceito clássico. Contudo, esta proteção é complementar e, de forma alguma, conseguirá ser suficiente para continuar a proteger o fluxo humano internacional decorrente das alterações/desastres climático-ambientais. Ademais, como no caso dos haitianos no Brasil, ela deixa a cargo do Estado receptor uma série de obrigações que, muitas das vezes muito mais do que não estar preparado para cumprir, ele sequer tem estrutura para tanto. Na atualidade já existem pessoas que precisam contar com a boa vontade dos governantes dos Estados em que pedem proteção e estas não estão em condições de esperar, ou melhor colocado, não há como esperar.

É preciso pensar um *status* para estas pessoas em uma situação que combina elementos de uma realidade complexa e multifacetada, gerada, muitas das vezes, pelo atual *modus vivendi*, seja dentro do conceito de refugiados, através da sua ampliação, seja dentro de uma futura proteção específica. Sendo que esta enfrentaria os dois maiores dos obstáculos percebidos, a vontade política internacional e a ausência de uma teoria geral que englobe as inúmeras variáveis da questão, mas também abarcaria a ideia de um compromisso internacional. Compromisso este que traria não somente os direitos destas pessoas, mas também as obrigações do Estado receptor.

A proposta foi apresentar a argumentação que permita que o debate seja feito em termos de se ter em consideração que é inviável deixar a situação dos refugiados ambientais tal como está, qual seja, sendo conhecida a existência de seres humanos em tais condições e continuar-se a permitir que permaneçam sem a proteção jurídica que lhes é devida. Proteção esta que lhes deve ser conferida em face da ideia de uma cidadania, resultante não somente da sociedade globalizada em que vivemos, mas de risco. A irresponsabilidade organizada não pode, de forma alguma, ser mantida e a situação dos refugiados ambientais é justamente a exemplificação desta ideia.

5

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 4, nº 4, Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010.

ANDRADE, José H. Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de (coords). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro. Renovar, 2001.

ANDRADE, José H. Fischel. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém – um relato sobre a banalidade do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

AVRITZER, L. **Em busca de um padrão de cidadania mundial**. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 55-56, p.29-56, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a02n5556.pdf>. Acesso em setembro de 2012.

BARRETO, Luis Paulo Teles F. Barreto; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Uma apresentação aos 12 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). In: ACNUR, **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 4, nº 4, Brasília: Instituto de Migrações e Direitos Humanos, 2010.

BECK, Ulrich e ZOLO, Danilo. **A sociedade global do risco**. Disponível em <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/ulrich.htm>. Acesso em julho/2013.

BECK, Ulrich. **Ecological Enlightenment: Essay on the politics of the risk society**. New Jersey. Humanities Press International. 1995.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2ªed. São Paulo: Editora 34. 2011.

BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? Disponível em <http://www.unhcr.org/3ae6a0d00.html>. Acesso em junho/2013.

BOANO, Camillo; ZETTER, Roger; MORRIS, Tim. **Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration**. Refugee Studies Centre – Oxford Department of International Development. University of Oxford, November 2008. Disponível em <http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/policy-briefings/RSCPB1-Environment.pdf>. Acesso em dezembro de 2013.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2011.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CASTRO, Mary Garcia. Migrações Internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento. Disponível em: <http://csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/92/84>. Acesso em setembro de 2013.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas**. 2ªed.rev. e atual. Rio de Janeiro. Renovar, 2001.

CITTADINO, Gisele. **Patriotismo Constitucional, Cultura e História**. Direito, Estado e Sociedade, v. 31, p. 73-85, 2007.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro. Lumen Juris.2000.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/11970>. Acesso em novembro/2013

COMAS, Juan. **Mitos Raciais**. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Educação, Ciências e Cultura. 1964.

DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. **Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees**. Disponível em http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf. Acesso em dezembro de 2013.

DUPUY, Jean-Pierre. **The catastrophe of Chernobyl twenty years later**. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142007000100019&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em junho/2013.

FUNGHI, Luis Henrique Baeta. **Constituição e Democracia: um exercício de patriotismo constitucional**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, outubro/novembro/dezembro 2010, v. 77,n. 4, ano XXVIII. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1087.pdf>. Acesso em setembro/2012

GIANNINI, Tyler. **Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees**. Disponível em

http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf. Acesso em dezembro de 2013

GODOY, Gabriel Gualano. 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.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. **60 anos de ACNUR**.

GONZÁLEZ, Susana Alvarez. La necesidad de una nueva categoría jurídica para La protección de los desplazados forzosos por causas medioambientales. In BRAVO, Álvaro Sanchez; MISAILIDIS, Mirta Lorena. **Os direitos dos refugiados (deslocados) ambientais e da exclusão socioeconômica**. (org.). São Paulo. Editora Verbatim, 2013.

GUTERRES, António. **Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR**. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6936>. Acesso em junho/2012.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo. Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. (Biblioteca Tempo Universitário, n. 102, v. 2).

HABERMAS, Jürgen. **O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania**. In: Novos Estudos CEBRAP, n. 43. São Paulo, novembro de 1995.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2ª ed. 48ª reimp. 1995.

JUBILUT, Liliana Lyra. **Migrações e Desenvolvimento**. In AMARAL JÚNIOR. Alberto do. **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri, São Paulo. Manole, 2005.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Memória anotada, comentada e jurisprudencial do comitê nacional para os refugiados – CONARE**. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf?view=1>. Acesso em fevereiro de 2013.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: comentários sobre as decisões do CONARE**. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5780>. Acesso em setembro de 2013.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 4ªed.rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15ed (ver.e aum.). Rio de Janeiro. Renovar, 2004.

MELO, Carolina de Campos. Revisitando o conceito de refúgio: perspectivas para um patriotismo constitucional. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MENEZES, Fabiano L. de. Em defesa da descaracterização do conceito de refugiado ambiental. In: MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. **Anais do 8o Congresso Brasileiro de Direito Internacional**. Curitiba: Juruá, 2010, v. XX.

MILESI, Rosita. **Migrantes e refugiados: proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/artigo1outubro.doc>>. Acesso em: julho/2013.

MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>. Acesso em: julho/2013.

MYERS, Norman. **Environmental Refugees: an Emergent Security Issue**. Prague: XVIII Economic Forum. 23-27 mai 2005. Disponível em <http://www.osce.org/eea/14851>. Acesso em junho/2012.

MYERS, Norman; KENT, Jennifer. **Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena**. Washington DC: Climate Institute, 1995, Disponível em <http://www.climate.org/PDF/Environmental%20Exodus.pdf>. Acesso em junho/2013.

PENTINAT, Susana Borrás. **Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional** (Conferencia). III Seminario sobre los Agentes de la Cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles? Universidad de Cádiz, 1 de abril 2008. Disponível em:<http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf>. Acesso em: junho/2012.

PENTINAT, Susana Borrás. **Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente**. Rev. derecho (Valdivia). [online]. dic. 2006, vol.19, no.2, p.85-108. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-

09502006000200004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950. Acesso em junho/2011.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. A pátria dos sem pátria: direitos humanos e alteridade. Porto Alegre. Ed. UniRitter, 2011.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PIGUET, Etienne. **Climate change and forced migration**. In: New Issues in Refugee Research. Research Paper No. 153. Jan/2008. UNHCR. Disponível em <http://www.unhcr.org/47a316182.html>. Acesso em junho/2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direito Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9ªed.rev.ampl. e atual. São Paulo. Saraiva, 2008.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **A proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre. Nuria Fabris. 2010.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). — São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. **60 anos de ACNUR**.

RAMOS, César Augusto. MELLEGARI, Iara Lúcia. **Direitos Humanos e dignidade política em Hannah Arendt**. Disponível em <http://www.periodicos.ufrn.br/index.php/principios/article/view/1310/1018>. Acesso em dezembro de 2012.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1. Acesso em junho/2013.

RENAUD, Fabrice; BOGARDI, Janos J.; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?** InterSecTions – Interdisciplinary Security Connections – Publication Series of UNU-EHS No. 5/2007. Disponível em <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3973>. Acesso em dez/2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SOARES, Teresa Labrunie Calmon. A proteção dos imigrantes em situação irregular à luz da jurisprudência dos tribunais regionais: sistemas interamericano e europeu de proteção dos direitos humanos, 2009.89p. Monografia – Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc->

rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=14336@1. Acesso em julho 2013.

STERN, Nicholas. **Stern review: the economics of climate change**. Disponível em:

http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf. Acesso em dezembro de 2013.

TRENNEPOHL, Natascha. **Seguro ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2008.

TRINDADE Antônio A. Cançado. **Desarraigamento e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos**. Disponível em <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/15734/10440>. Acesso em julho/2013

TRINDADE Antônio A. Cançado; PEYTRINET, Gerard; e RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**. São José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor. 1993.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal**. Disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2201.pdf?view=1>

VALÉRIO, Raphael Guazzelli. Estado-nação, cidadania e direitos humanos: o problema do refugiado. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/intuitio/article/view/9666>. Acesso em setembro/2012.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania Global e Estado Nacional**. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581999000300001&script=sci_arttext. Acesso em setembro/2012

WARNER, Koko; EHRHART, Charles; SHERBININ, Alex de; ADAMO, Susana; CHAI-ONN, Tricia. **In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement**. CARE International/ UNU-EHS/ CESIN – Columbia University/ UNHCR, 2009. Disponível em http://www.ciesin.org/documents/clim-migr-report-june09_final.pdf. Acesso em dezembro de 2013.

A CONVENÇÃO DE KAMPALA AO SERVIÇO DAS PDIS: Guia para a sociedade civil sobre o apoio da ratificação e implementação da *Convenção sobre a Protecção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África*. Disponível em: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/77F1FE55969F226EC12577C300552A7A/\\$file/AU_guide_PT.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/77F1FE55969F226EC12577C300552A7A/$file/AU_guide_PT.pdf). Acesso em agosto/2013.

BRASIL. Carta da Organização das Nações Unidas. Promulgada pelo Decreto n. 19.841 de 22 de outubro de 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em junho/2012

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>. Acesso em dezembro/2013.

BRASIL. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Promulgada pelo Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em julho/2013.

BRASIL. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Promulgada pelo Decreto n. 50.215 de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-norma-pe.html>. Acesso em junho/2012.

BRASIL. Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em dezembro/2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Capítulo 12, artigos 12.4 (e), 12.44 (E), 12.46 e 12.47 (c). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/cap12.pdf>. Acesso em junho/2012.

BRASIL. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgado pelo Decreto n. Decreto no 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em julho/2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião consultiva. OC nº. 16/99, de 1º de outubro de 1999. Solicitada pelos Estados Unidos Mexicanos o direito à informação sobre a assistência consular no âmbito das garantias do devido processo legal. Disponível em

<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/interamericano/21210opinioao.htm>. Acesso em janeiro de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Trends 2012 – Displacement: the 21st Century Challenge*. Disponível em http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf. Acesso em dezembro/2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Novo grupo de haitianos recebe residência permanente no Brasil. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/novo-grupo-de-haitianos-recebe-residencia-permanente-no-brasil/>. Acesso dezembro de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Tendências Globais 2009 - Refugiados, Solicitantes de Refúgio, Repatriados, Pessoas Deslocadas*. Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Tendencias_Globais_2009.pdf?view=1. Acesso em junho/2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Trends 2011*. Disponível em <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.pdf>. Acesso em dezembro/2012).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (1969). Cf. art. I(2) Disponível em http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=118. Acesso em fevereiro de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Cartagena, de 1984. Cf. conclusão item III, conclusão terceira. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid. Acesso em fevereiro de 2013

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em junho/2012

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. *Climate change, migration and critical international security considerations*. Disponível em <http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS42.pdf> . Acesso em dezembro de 2013.