

BRASIL: POSSIBILIDADES DO INSTITUTO JURÍDICO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS –

BRAZIL: POSSIBILITIES OF LEGAL INSTITUTE OF ENVIRONMENTAL REFUGEES IN THE CONTEXT OF HUMAN RIGHTS -

César Augusto S. da Silva¹

RESUMO

Este texto busca analisar a trajetória e o avanço dos direitos humanos na legislação nacional e internacional em relação à categoria dos refugiados, inserido no contexto de novos fenômenos globais que desafiam aquela definição, tal qual a desertificação, a degradação do solo, a redução da biodiversidade e a insegurança alimentar, que também podem provocar deslocamentos forçados, evidenciados como refugiados ambientais. Esses fenômenos ambientais têm ganhado a centralidade dos debates políticos da agenda política mundial. Visto que poucas vezes na história tantas pessoas vêm se deslocando de um país a outro, ou de um continente para outro.

Palavras- chaves: Refugiados – Direitos Humanos – Refugiados Ambientais.

ABSTRACT

This text seeks to analyse the trajectory and the advancement of human rights in national and international legislation regarding the category of refugees, inserted in the context of new global phenomena that defy that definition, like desertification, soil degradation, reducing biodiversity and food insecurity, which can also to forced displacements, evidenced as environmental refugees. These environmental phenomena have won the centrality of political debates on the global political agenda. Considering that few times in history that many people have been moving from one country to another, or from one continent to another.

Keywords: Refugee - Human Rights – Environmental Refugees -

INTRODUÇÃO

Este artigo busca debater a evolução do conceito de refugiado, particularmente do que poderia ser chamado de “refugiado ambiental” no contexto dos direitos humanos de forma geral e do direito ambiental de forma particular, de modo a estabelecer possíveis propostas de modificação ou ampliação na definição, nos tratados internacionais e na lei brasileira, no que diz respeito à temática da mobilidade humana forçada no mundo contemporâneo.

¹Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Coordenador da Especialização em Direitos Humanos e Cidadania da FADIR (UFGD). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O texto visa analisar a trajetória e o avanço dos direitos humanos na legislação nacional e internacional em relação à categoria dos refugiados, inserido no contexto de novos fenômenos globais que desafiam aquele conceito, tal qual a desertificação, a degradação do solo, a redução da biodiversidade e a insegurança alimentar, que também podem provocar deslocamentos forçados. Tais fenômenos ambientais têm ganhado a centralidade dos debates políticos da agenda política mundial, pelo menos desde o final da Guerra Fria até hoje. Visto que poucas vezes na história tantas pessoas vêm se deslocando de um país a outro, ou de uma região para outra, estimando-se que em torno de 232 milhões de pessoas são migrantes internacionais, segundo a ONU (2013, p. 4).

E dentre estes migrantes internacionais que formam o quadro global de mobilidade humana, existem os chamados refugiados. Aquelas pessoas obrigadas a se deslocarem de um país a outro ou de uma região à outra por motivos de perseguição racial, religiosa, política, grupo social ou nacionalidade.

Apesar de formarem uma pequena parte destes movimentos migratórios internacionais, eles transitam cada vez mais de um país ou continente para outro ao lado de indivíduos que migram por várias outras razões não relacionadas com o recebimento de proteção contra estas perseguições. Acontecendo em geral através de mobilidade clandestina, sendo hoje por volta de 15,7 milhões de pessoas classificadas deste modo, conforme o mesmo documento da Organização das Nações Unidas (2013, p.7).

Neste sentido, o Brasil estabeleceu uma legislação a respeito dos refugiados - a lei 9.474/97 -, chamada Estatuto dos Refugiados, que foi inspirada na Convenção de Genebra da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1951, e em seu Protocolo Adicional de 1967, assim como na Declaração de Cartagena de 1984, no âmbito das Américas. Enquanto produtos do contexto combinado do final da Segunda Guerra Mundial, da Guerra Fria e da descolonização africana e asiática.

Define-se refugiado no âmbito internacional como aquele estabelecido no artigo 1º da Convenção de Genebra da ONU, de 1951. É um conceito extremamente detalhado, exaustivo, produto de um contexto específico de perseguição política e cultural que era evidente no século XX, quando milhares de pessoas sofreram todos os tipos de processos de perseguição ainda no âmbito europeu.

E a ampliação para o que é referido enquanto “violações de direitos humanos” no texto legal em seu artigo 1º, inciso III, apareceu com a descolonização africana e asiática, já na segunda metade do século XX, no âmbito do crescimento da compreensão do que seria considerado refugiado no contexto das experiências regionais. Tal movimento político teve como consequência a produção da Convenção da Unidade Africana para Situação dos Refugiados, de 1969, e, seguindo seu exemplo, a Declaração de Cartagena de 1984, no âmbito das Américas (RUIZ DE SANTIAGO, 2003).

Em todas essas mudanças, não apareciam até a década de 1970, nenhuma associação entre o termo refugiado e as migrações forçadas em massa produzidas por desastres advindos de mudanças climáticas ou problemas ambientais. Ou seja, o conceito criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e adotado pela maioria dos Estados inclui somente a perspectiva de deslocamentos nacionais ou internacionais ocasionados por guerras e por perseguição de todo tipo envolvendo a ação humana.

Daí a necessidade de novas normas e legislações específicas voltadas para essas populações deslocadas em situação desigual, tangidas por razões estruturais, históricas e sociológicas, que migram por motivos os mais variados, além dos ligados aos conflitos

armados nacionais ou internacionais, visto que as razões para migrações forçadas vêm se modificando velozmente no mundo contemporâneo.

A dinâmica de organizações internacionais, das instituições e dos estados nacionais na produção de novas definições passa, então, a desempenhar um papel relevante na compreensão e na promoção dos direitos humanos, do meio ambiente e do direito internacional dos refugiados, em busca de um direcionamento e da difusão de ações que visem uma vontade política mundial para abranger novas situações, novas dinâmicas que produzem migrações e, muitas vezes, gerar refugiados como efeito colateral.

Neste trabalho, a categoria de refugiado adotada é aquela adotada pela Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, bem como a mencionada pela lei brasileira, lei federal 9.474/97, denominada de Estatuto dos Refugiados, que consagra a doutrina integral dos direitos humanos, incorporando os institutos jurídicos da Declaração de Cartagena de 1984, no âmbito das Américas, em busca da valorização da proteção destes direitos.

I. BRASIL, REFUGIADOS E OS DIREITOS HUMANOS.

O Brasil esteve representado na criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. Declaração esta que seria o instrumento internacional que elevaria a temática dos direitos humanos ao nível internacional, e consagraria o direito de asilo em seu artigo 14, quando expõe que toda pessoa perseguida tem direito de buscar e gozar asilo em outros países.

A partir daquele momento, os Estados nacionais passaram a comprometer-se ainda que moralmente com a proteção internacional da pessoa humana. Tal documento constitui a mais importante conquista dos direitos humanos em nível internacional, consubstanciando uma concepção contemporânea de direitos humanos (PIOVESAN, 1998, p. 77), assinada em Paris em 10 de dezembro de 1948, e que em sua linguagem humanitária acabaria mais tarde incluindo o tema do direito ambiental, particularmente após a Conferência da ONU de Estocolmo, de 1972.

O caráter global deste documento normativo é uma pretensão inegável (ALVES, 2001, p.4) visto que a maioria das Constituições nacionais posteriores dos Estados soberanos membros da ONU inspiraram-se nesta declaração após sua adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas. É um documento normativo com grande potencial de universalidade conforme avança a prática das organizações sociais da ONU, ainda que com fraca efetividade e eficiência política, particularmente perante pessoas apátridas, fora da trindade “Estado-território-governo”, já destacava ARENDT (1989, p. 313) e HADDAD (2008, p. 102).

Nesse mesmo momento histórico, iniciou-se a configuração da Comissão mista Brasil-Comitê Intergovernamental para Refugiados (OIR), quando então, o país se comprometeu efetivamente a receber grupos de refugiados da Segunda Guerra Mundial, seguindo uma regra de entendimento com organismos internacionais que advinha desde 1926, com os primeiros acordos entre os governos brasileiros e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a respeito de recebimento de deslocados forçados (LONG, 2013, p.7).

Posteriormente, com o advento do regime de 1964, o Brasil se afastou do sistema da ONU em matéria de proteção aos direitos humanos, recuando quanto à adesão ao sistema das Nações Unidas. Assumindo em sua política externa posições defensivas perante organismos internacionais a respeito da proteção desses direitos (MOREIRA ALVES, 1985, p.66).

O empenho da Igreja Católica e de algumas organizações, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) revelou-se fundamental nesse período para uma relativa proteção de refugiados e de prisioneiros políticos. A Igreja Católica, por exemplo, passou a assumir a proteção de presos políticos, a denunciar a violação aos direitos humanos como política de Estado naquele período. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) foi a instituição que mais atuou nesse sentido, organizando uma Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz no Estado de São Paulo, revertendo sua posição oficial quando do início do movimento de 1964.

Desse modo, com a redemocratização do país, que ocorreria gradativamente em um período de dez anos (ZAVERUCHA, 2005, p.55-56), o Brasil passou a comprometer-se retoricamente com os direitos humanos (BELLI, 2009, p.176) reconhecendo dessa forma o sistema global e regional de proteção, estabelecendo uma política institucional contínua de direitos humanos e configurando o pilar jurídico com a criação da Constituição de 1988 (BELLI, 2009, p.177), consagrando a integralidade e a transversalidade destes direitos.

Esse pilar fortaleceu-se com a sua participação na II Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, em 1993, que criou uma Declaração e um Programa de Ação. Ao aderir aos compromissos internacionais de direitos humanos, o Estado brasileiro procurava alterar a percepção internacional a respeito do país, incluindo o tema ambiental, pelo menos a partir da Conferência Mundial do Meio Ambiente, sediada no Rio de Janeiro, em 1992.

A Declaração e o Programa de Ação de Viena, ao ressaltar as responsabilidades dos Estados, particularmente em relação aos países de origem dos refugiados, enfatizavam o enfoque integral de direitos humanos, a importância das soluções duradouras (repatriação voluntária, integração local e reassentamento) e as questões relacionadas aos deslocados internos. Enfatizava a prevenção de situações futuras de refugiados, alertando para o fato de que na época existiam em torno de 18 milhões de refugiados (TRINDADE, 2003, p. 414).

O consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), à época, produziu os fundamentos jurídicos para a nova posição que o país deveria tomar dali em diante em matéria de direitos humanos na política externa, em conexão com sua nova política interna. Fundamentos que estariam expostos no próprio texto constitucional de 1988 (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 2004, p.293).

Em 1992, o Brasil tornou-se parte do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e também da Convenção Americana de Direitos Humanos, dando maior visibilidade ao país quanto à adesão ao sistema internacional de direitos humanos. Como já referido, sua delegação participou ativamente dos trabalhos da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, e dessa forma assumiu o compromisso de aplicar sua Declaração e seu Programa de Ação (ALVES, 2003, p.72). O que se transformaria posteriormente no Programa Nacional de Direitos Humanos através do Decreto n. 94/1996. Houve mais duas versões desse programa, e desde a primeira, citando o problema dos deslocamentos forçados, dos refugiados e a preservação do meio-ambiente, como metas a serem desenvolvidas.

A política de assinatura e ratificação de tratados internacionais de direitos humanos por parte do governo brasileiro continuou ao longo de toda a década de 1990. Tendo o governo confirmado sua participação em quase todos os instrumentos internacionais de proteção (BELLI, 2009, p.176-177), visando alterar a percepção internacional que se tinha a respeito do Brasil, enquanto contumaz violador sistemático de direitos humanos.

Desse modo, o governo tomou muitas iniciativas voltadas à causa dos direitos humanos em geral, e dos refugiados em particular, sendo um dos primeiros países a

estabelecer internamente os planos de metas para cumprir as diretrizes da Declaração e do Programa de Ação de Viena, de 1993, da II Conferência Mundial da ONU (ALVES, 2003; TRINDADE, 2003). Atribuindo de forma inédita aos direitos humanos o status de política pública governamental, e sem abdicar de uma compreensão integral e interdependente dos direitos humanos enquanto direitos civis, políticos, sociais e culturais, o que incluiria a situação de imigrantes e refugiados (BRASIL, PNDH, 1996).

Esse programa abrange então entre seus objetivos estratégicos a promoção e proteção de direitos ambientais como direitos humanos, deixando às gerações futuras um meio ambiente equilibrado e um desenvolvimento econômico sustentável, em tese. É o que se passa a examinar no próximo ponto.

II. DIREITOS HUMANOS E POSSÍVEIS REFUGIADOS AMBIENTAIS

a) REFUGIADOS

O tema dos direitos humanos no Brasil, em sua nova estrutura normativa surgida após o regime militar, também alcançou a população que foi forçada a se deslocar de seus países e regiões de origem, conhecidos como refugiados, conforme a Constituição de 1988 e sua legislação interna (Lei n. 9.474/97). Aprovada como decorrência dos tratados internacionais pelos quais o país se tornou parte, e em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, e incorporando os avanços da Declaração de Cartagena de 1984.

O Programa Nacional de Direitos Humanos é considerado um dos mais completos da América Latina (ALVES, 2001), reproduzindo em grande parte o Programa de Ação de Viena, e estabelecendo, entre seus objetivos, alguns de médio e longo prazo para grupos vulneráveis social e politicamente (refugiados, povos indígenas, afrodescendentes, mulheres, idosos, população encarcerada), no contexto de sua transversalidade.

E a Declaração de Cartagena de 1984 foi fundamental neste sentido, tendo em vista os efeitos que teria sobre a construção da estrutura jurídica brasileira a respeito de refugiados, assim como serviria de impulso decisivo para o tratamento sobre refugiados em toda a América Latina, em harmonia e coordenação com as competências e recursos do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p.458; SOARES, 2002, p. 403).

Esta Declaração, além de inspirar a produção da Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA), de ser citada na II Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, consagra a violação de direitos humanos como uma das causas do refúgio. Seguindo o exemplo da Convenção da Unidade Africana, de 1969, que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados no continente africano, quando se refere a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do país de origem do solicitante de refugio.

Este Programa Nacional de Direitos Humanos foi posteriormente atualizado por meio da publicação de novos decretos em 2002 e 2009. Assim, em consonância com as diretrizes de médio e longo prazo estabelecidas em 1996, tornou-se realidade o Estatuto dos Refugiados de 1997, e muitas outras legislações de proteção aos direitos humanos, tais como a lei dos crimes ambientais ou lei da natureza, a lei n. 9.605/1998, ou a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006).

O Estatuto dos Refugiados criou uma instituição denominada Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Um órgão deliberativo colegiado, interministerial, não paritário, com representantes do governo (6), da sociedade civil (1) e da comunidade internacional (1), que toma suas decisões técnicas e políticas em plenário, deliberando de forma colegiada por maioria simples e com quórum mínimo de quatro membros, tal qual informa o dispositivo 16º do Estatuto.

Assim, é composto por um representante do Ministério da Justiça, que o preside, e por um representante das Relações Exteriores, que exerce a vice-presidência. Também por um representante do Ministério do Trabalho e do Emprego, um representante do Ministério da Saúde e do Desporto, do Ministério da Educação, do Departamento de Polícia Federal e por uma organização não governamental que se dedique ao trabalho em favor dos refugiados, que desde a criação do órgão tem sido a Cáritas Arquidiocesana, de São Paulo ou do Rio de Janeiro (artigo 33º), alternando-se nesta função nos últimos anos.

As atribuições do CONARE, segundo os dispositivos 12º e 13º do instrumento normativo, são de analisar os pedidos e declarar o reconhecimento em primeira instância administrativa da condição de refugiado; decidir a respeito da perda e da cessação da condição de refugiado; e orientar e coordenar ações de proteção, assistência e apoio aos refugiados, assim como aprovar resoluções normativas de esclarecimentos para execução da lei. O regimento interno determina a periodicidade das reuniões sendo aprovado pelo Ministro da Justiça, a quem cabe recurso no prazo de 15 dias para as decisões negativas do órgão.

A legislação dos refugiados no Brasil é singular, por estender para a família do solicitante a condição de refugiado, ascendentes e descendentes. Perpassa em todos os seus dispositivos o espírito e a visão de mundo da maior proteção possível aos refugiados, ou seja, da doutrina integral dos direitos humanos, inspirada na Declaração de Cartagena de 1984. Aplica explicitamente o princípio da proibição do “*non refoulement*”, ou seja, o da “não devolução”, ainda que um princípio controvertido em sua integral aplicação (POOLE, 2007, p. 322-324). E a demonstração disto está que o solicitante de refúgio não será devolvido ao seu país de origem, mesmo que a condição de refugiado seja negada definitivamente, ficando então o solicitante sujeito somente ao Estatuto dos Estrangeiros, a Lei 6.815/1980, dependendo do caso concreto.

Os refugiados, as pessoas perseguidas em seus países de origem pelos mais diversos motivos, ou os apátridas que estavam fora de seu local habitual, ou ainda pessoas cujo seu país tenha uma generalizada política de violação de direitos humanos, conforme se lê no artigo 1º da lei de 1997, chegam ao país de modo oficial, reconhecidos como tais trazidos pelo ACNUR, para serem reassentados (BRASIL, 1997).

A política de “reassentamento”, qual seja, a de receber deslocados forçados que não se adaptaram ao primeiro país de asilo, atende alguns deles. No entanto, há aqueles que atravessam as fronteiras chegando de modo clandestino, normalmente por meio da ação de “coiotes”, e tendo um longo caminho a percorrer para obter o reconhecimento jurídico enquanto deslocado, muitas vezes necessitando de assessoria jurídica especializada.

Os solicitantes de refúgio no Brasil precisam então apresentar-se às autoridades migratórias dentro do território nacional, e explicar as razões que os levaram a deixar seu país de origem e solicitar refúgio, conforme o Estatuto (artigos 7º e 9º). A solicitação de proteção do governo pode ser feita a qualquer momento, ainda que o solicitante já esteja em território brasileiro há algum tempo (artigo 8º).

Seu pedido será encaminhado ao CONARE, que decidirá a situação do solicitante. Neste ínterim, o possível refugiado passa por uma rigorosa triagem realizada pelas autoridades nacionais, em torno de entrevistas e checagens, e sua permanência no país, encontra-se ao abrigo dessa legislação. Assim como pela Lei 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro, no que não contraria a legislação de 1997, adquirindo documentos provisórios para sua legalização e estadia no país.

Neste sentido, em nenhuma hipótese, será efetuada sua deportação para fronteiras de territórios em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, com exceção se for considerado perigoso para a segurança do país, pelo menos em tese (artigo 7º). Ou seja, o fato de ter adentrado território brasileiro sem documentação de forma irregular não o impedirá de solicitar refúgio, pelo menos teoricamente, visto a desconfiança e o medo que perpassa nos solicitantes diante de autoridades migratórias, pois normalmente eles estão fugindo exatamente de perseguição das autoridades de seu país. Em outros termos, o imigrante tem o direito público subjetivo de ingresso no território do Estado de acolhida e ter seu pedido analisado à luz do devido processo legal administrativo (CAHALI, 2010, p. 28).

As organizações não governamentais como a Cáritas Arquidiocesana, o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), auxiliam junto com o ACNUR a estadia desse solicitante no país, e para lá podem ser encaminhados, até a decisão administrativa final, em Brasília. Isto porque, observa-se (JUBILUT, 2007, p.97) que um solicitante pode ser reconhecido como refugiado pela ONU e não o ser pelo governo brasileiro ou vice-versa; e então no primeiro caso, esta organização internacional, por meio do ACNUR torna-se responsável por sua promoção (difusão de seus direitos) e proteção (evitar possíveis violações aos seus direitos).

Nas regiões onde há maior visibilidade nacional e que mais entram solicitantes de refúgio o fluxo migratório é maior, existindo a presença das redes de solidariedade da sociedade civil, articuladas pelo IMDH. São as regiões de fronteira seca, nos estados do Acre e Amazonas (fronteiras com Peru, Colômbia e Venezuela), no estado do Mato Grosso do Sul (fronteira com Bolívia e Paraguai), e obviamente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Conforme o presidente do CONARE, a região sudeste do Brasil é a que mais registra solicitações de refúgio (Informação Verbal)².

Com o escopo de fortalecer a legitimidade e legalidade do trabalho de proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio no país, existem convênios tripartites para assistência jurídica e entrevistas para os deslocados, entre o ACNUR, as organizações não governamentais e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), particularmente nas seções de São Paulo e Rio de Janeiro, por meio das Comissões de Direitos Humanos.

Por esses convênios, a OAB indica profissionais que se ocupam das questões relativas ao processo de reconhecimento da condição de refugiado e dos demais procedimentos relativos aos solicitantes. O treinamento dos advogados é respaldado pelo ACNUR (JUBILUT, 2007, p.177), no sentido de elaboração de pareceres de elegibilidade, que depois acabam chegando ao CONARE, órgão colegiado responsável pela decisão final.

A atuação de organismos internacionais, tal qual o ACNUR ou de organizações como a Cáritas Arquidiocesana e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) são das poucas que fazem um trabalho mais contínuo, consistente e de longo prazo a respeito dos refugiados e solicitantes de refúgio no país. Ao lado das providências tomadas por advogados e entidades comprometidas com os direitos humanos na proteção jurídica de

² ABRÃO, Paulo. Palestra no 3º Curso de Direito Internacional dos Refugiados, realizado em Curitiba, capital do Estado do Paraná, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 04 de outubro de 2012.

solicitantes, temos um quadro ainda muito tímido de recebimentos e muita falta de informação a respeito da temática dos refugiados, o que precisaria da adesão dos meios de comunicação de massa através de campanhas educativas e pedagógicas.

b) REFUGIADOS AMBIENTAIS

Se o Brasil possui uma notável legislação e incorporou todos os instrumentos regionais e internacionais de proteção aos refugiados (LEÃO, 2007), tais instrumentos ainda não abarcam os chamados deslocados por desastres e fenômenos ambientais, tais como milhares de vítimas sobreviventes do furacão “Katrina” nos Estados Unidos, dos “Tsunamis” no sudeste da Ásia ou à seca e à degradação do solo no Chifre da África. São pessoas que perderam seus lares e foram deslocadas de seu local de origem, ainda que temporariamente. As normativas internacionais e a própria legislação brasileira abarcam situações específicas, enquanto produtos da realidade do deslocamento forçado em função da perseguição política no contexto da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria.

Como se vê, a legislação estabelece um conceito particularizado e detalhado (RAIOL, 2010, p.96) de forma exemplificativa para diversas situações que podem gerar refugiados (fundados temores de perseguição racial, política, social, de grupos, religiosa). Não existe o nexo causal entre a situação de refúgio e as causas climáticas e problemas ecológicos que possam produzir deslocamento forçado ao ponto de se tornar permanente.

No entanto, as migrações forçadas além de não poderem mais ser classificadas enquanto motivadas por uma única causa, muitas vezes não se encaixam facilmente nas categorias estabelecidas pela lei brasileira ou pela legislação internacional, nem mesmo os procedimentos normalmente colocados para a solicitação do refúgio de acordo com a descrição legal oficial.

São situações que trazem ambiguidade ou vagueza na hipótese normativa, ou estão fora do âmbito da classificação oficial, como os deslocados por razões predominantemente econômicas e ambientais. Alguém pode ter migrado por razões sociais, fugindo da miséria, e ao mesmo tempo estar em fuga de fenômenos naturais que atingiram sua região ou país, como os haitianos chegados ao Brasil, visto que seu país está sob a administração da ONU e ao mesmo tempo foi vítima de um terremoto gigantesco que dizimou grande parte da infraestrutura do local.

A crise que assola a região do Chifre da África, vitimando milhões de pessoas famintas, principalmente os somalis que tentam se deslocar, têm múltiplas razões. O motivo mais visível é a seca, a pior dos últimos sessenta anos (CAMPOLINA, 2011), mas também é uma região árida onde chove muito pouco e ao mesmo tempo tem baixo índice de desenvolvimento econômico, combinado com guerras civis intermitentes pelo controle dos recursos naturais, especialmente na Somália.

Óbvio que considerando a atual legislação internacional os somalis seriam enquadrados enquanto refugiados, mas não se pode ignorar que a “indústria” da seca (CAMPOLINA, 2011) e a insegurança alimentar também são motivadores do quadro de deslocamento forçado, ao ponto de incitar os chefes de Estado africanos a propor em 2007 uma parceria euro africana sobre mudanças climáticas no continente, denominada “Grande Muralha Verde no Saara e no Sahel”, de modo a tentar neutralizar seus efeitos (HERTSGAARD, 2011).

A verdade é que a tragédia dos refugiados possui múltiplas motivações e variados desdobramentos complexos. E todas elas estão acontecendo ao mesmo tempo na

contemporaneidade, desafiando as classificações normativas clássicas. Não apenas as perseguições políticas, religiosas, sociais ou culturais, mas também os movimentos provocados por todos os tipos de desastres ambientais e ecológicos, com ou sem a interferência humana.

A solução encontrada pela autoridade nacional no caso dos haitianos, por exemplo, foi conceder um visto humanitário, por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão ligado ao Ministério do Trabalho, negando-lhes, portanto, a condição de refugiado. Mas tendo em vista a situação análoga a de refugiados ambientais³ e a solicitação da própria ONU, negar completamente a acolhida implicaria um embaraço político ao Brasil, pois o país lidera a Missão de Paz da ONU que administra o território haitiano.

A desertificação, a perda da biodiversidade e dos recursos hídricos, a degradação do solo, a insegurança alimentar, todas podem produzir deslocamento maciço de pessoas, de forma combinada ou como fenômeno isolado. O direito internacional incluiu a temática ambiental no rol dos direitos humanos decisivamente a partir dos anos 1970 do século XX, com as conferências globais (Conferência de Estocolmo, de 1972) e acordos bilaterais e regionais que redundariam posteriormente na reunião do Rio de Janeiro, conhecida como ECO-92, e no Protocolo de Quioto em 1997, enquanto tentativas de preservação do meio-ambiente. E somente na década de 1980 começou-se uma discussão mais séria ao nível doutrinário da existência dos possíveis refugiados ambientais no mundo contemporâneo.

A pioneira definição para “refugiado ambiental” foi cunhada por Lester Brown do *World Watch Institute*, na década de 1970 (ALMEIDA, 2011, p. 222). No entanto, popularizou-se na academia a partir dos trabalhos de Essam El-Hinnawi, do *Egyptian National Research Center* (RAIOL, 2010, p. 159) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) na década de 1980. Ou seja, a de que um “refugiado ambiental” seria uma pessoa ou um grupo de pessoas que, devido às mudanças e catástrofes ambientais – naturais ou provocadas pela atuação humana, permanentes ou temporárias – tiveram que, forçadamente, abandonar seu local de origem ou residência habitual para encontrar refúgio e abrigo em outra região do planeta, outro país ou outra área.

Como se observa (RAIOL, 2010, p. 160), esta definição doutrinária de refúgio ambiental é bastante diferente daquela proposta pela Convenção da ONU de 1951 ou mesmo da lei brasileira, distinta no sentido de ser ainda mais ampliada. E também porque o abandono do local de origem não quer dizer necessariamente que o possível refugiado precise cruzar fronteiras internacionais, unindo-se os conceitos de refugiado e de deslocamento interno na seara ambiental. Assim como o distúrbio ambiental precisaria afetar decisivamente a vida desse possível refugiado, tornando impraticável a vida em seu local de origem.

Necessário ressaltar que esta definição doutrinária está longe de possuir consenso e que seus critérios são ainda bastante incipientes no que tange à possível aceitação pela comunidade internacional. E independentemente deste debate, a tragédia humana do deslocamento maciço de refugiados continua, as razões para tanto variam desde fenômenos naturais até as novas e velhas guerras, como frisa o representante do ACNUR no Brasil, Andrés Ramirez (Informação Verbal)⁴.

³As Nações Unidas apelaram para que os haitianos não fossem repatriados em vista das condições adversas de seu país, e os vistos humanitários foram concedidos com apoio do CONARE, do ACNUR e da sociedade civil. Disponível em <http://www.onu.org.br>. Acesso em 03.12.2011.

⁴O representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados expôs sua opinião de que o fenômeno ambiental ocorre simultaneamente que outras causas para o refúgio, no I Colóquio de Direitos Humanos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINO), em 28 de novembro de 2011. Disponível em

De qualquer maneira, se nota que essa terminologia ambiental vem aparecendo em muitos trabalhos acadêmicos interdisciplinares e de levantamentos de dados sobre os refugiados no mundo, pelas mais diversas ciências sociais, ligadas às mudanças climáticas do meio ambiente que ocasionam deslocamento forçado, procurando demonstrar que é insuficiente a classificação definida pelas convenções internacionais ou mesmo por legislações nacionais.

De fato, os danos ambientais produzidos pela ação humana, ou desastres naturais, nas mais diversas situações podem produzir migrações e daí surgirem refugiados, ainda que essa não seja a única causa da migração forçada, embora possa ser decisiva, sendo uma novidade para classificações rígidas proporcionadas pelo mundo normativo. Os exemplos do furacão “Katrina”, o desastre ambiental da Usina de Fukushima no Japão, os terremotos no Haiti e México, ou o acidente da Usina de Chernobyl, na Ucrânia, ainda na época da antiga União Soviética, poderiam se enquadrar no caso de refúgio ambiental, no caso das pessoas que obrigatoriamente se deslocaram em função desses fenômenos.

O direito ambiental é um direito transdisciplinar ou multidisciplinar (LEITE, AYALA, 2000), difuso, conforme se interpreta do texto constitucional de 1988 e de suas leis específicas, perpassando por vários ramos do direito, sendo eminentemente coletivo. Mas teria dificuldade de conectar-se à lógica do instituto do refúgio e aos parâmetros trabalhados pelo órgão nacional, visto que o CONARE historicamente tem mais negado do que concedido refúgio aos solicitantes, mesmo dentro da própria legislação vigente, ainda que com uma sensível melhora nos últimos três anos em favor do reconhecimento da situação de refúgio (SILVA, 2013).

O problema ambiental decididamente não está conectado com as razões clássicas ligadas à perseguição sistemática que produziriam fundados temores ao solicitante de refúgio, e nem seria produto de sistemáticas violações de direitos humanos (a terceira hipótese da Lei 9.474/97), a não ser o dano ambiental repetidamente produzido pelo homem, e na perspectiva da doutrina integral dos direitos humanos.

Existem autores maximalistas e minimalistas quanto às mudanças do conceito internacional de refugiado, de modo a alterar o panorama mundial. Os maximalistas querem ampliar ao máximo o conceito de refúgio para todas as situações possíveis e imagináveis, trabalhando com uma definição ainda mais ampliada de refugiado (RAIOL, 2010). Os minimalistas pregam uma criteriosa classificação e uma maior rigidez na hora do enquadramento. Mas como lembra TRINDADE (1981, p. 240), desde a Primeira Guerra Mundial a evolução geral da definição de refugiado tem sido no sentido de uma ampliação da noção jurídica do termo, para reduzir ao mínimo possível o número de vítimas desprotegidas de eventos causados pela própria ação do homem.

Um grande avanço seria uma reforma total da Convenção de Genebra de 1951 ou mesmo do Protocolo Adicional de 1967 no ambiente da ONU, e abrangendo novas situações, principalmente o deslocamento forçado por razões ecológicas e ambientais. Mas é um desafio muito pouco crível de ser superado no momento presente, tendo em vista os interesses mais imediatos dos Estados nacionais e as barreiras colocadas em torno do reconhecimento mútuo e das limitações sobre a capacidade política de receber refugiados (WALZER, 2003, p. 65). Uma mudança em nível global do termo refugiado, tal como um novo protocolo adicional, seria também improvável, necessitando de tempo de pressão e de um ambiente político mais favorável na arena internacional.

Como analisa o mesmo Andrés Ramirez (Informação Verbal)⁵, esta alternativa de provocar uma nova discussão no âmbito da ONU para reformar a Convenção de Genebra ou mesmo o Protocolo de 67 poderia até mesmo piorar a situação atual dos refugiados, tendo em vista o momento de extremo conservadorismo, de sentimentos de xenofobia e racismo aflorando, bem como o sentimento de intolerância reavivado entre os povos, particularmente no mundo europeu. Antes é preciso desenvolver uma visão realista pontual e transitória que pode ser alterada conforme mudem os padrões do ambiente mundial, e também adapte o direito ambiental ao direito internacional dos refugiados.

Para se notar como é insuficiente o atual conceito de refugiado proposto pela Convenção da ONU e pela lei brasileira, outra situação bastante singular que desafia as classificações rígidas dessas legislações, são os chamados “*boat people*” ou naufragos, terminologia utilizada pelo ACNUR nos manuais de procedimentos para unificar uma série de situações diversas (BÁLSAMO, 2009, p.176), que muitas vezes trazem ambiguidade ou imprecisão à definição.

Naufragos não têm direito automático ao refúgio conforme o padrão da normativa internacional, mas se manifestarem interesse em solicitar refúgio em um Estado, podem fazê-lo e o ACNUR recomenda vários procedimentos específicos que os capitães dos barcos devem seguir, incluindo resgatar qualquer pessoa em alto-mar. Entretanto muitas vezes são os próprios capitães dos barcos que colocam os naufragos clandestinos em situação de risco (BÁLSAMO, 2009, p. 177). Os naufragos podem ser considerados ora como migrantes, ora como refugiados, conforme variam os procedimentos e as atitudes das autoridades do determinado Estado nacional, e dos capitães das embarcações.

O certo é que na medida em que a dinâmica do mundo real vai determinando novas situações e novas causas de deslocamento forçado, fica mais evidente a precariedade e insuficiência das classificações normativas atuais quanto aos refugiados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos então avançar algumas linhas teóricas no que tange aos direitos humanos e aos denominados refugiados ambientais, particularmente no Brasil. Os direitos humanos em sua concepção contemporânea são inaugurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, particularmente em relação ao direito dos refugiados, em seu artigo 14, que consagra o direito de asilo. A formação de um sistema jurídico de proteção aos refugiados foi desenvolvida nos tratados internacionais, produzidos posteriormente no ambiente da Organização das Nações Unidas, assim como uma definição exaustiva e circunstancial do que seria considerado um refugiado, enquanto consequência das perseguições políticas proliferadas nas duas grandes guerras mundiais no mundo europeu.

A conceituação foi sofrendo alterações pontuais e mudanças gradativas principalmente nos ambientes regionais e conforme variavam as legislações nacionais. Neste contexto, o Brasil estabeleceu a sua legislação específica no final do século XX, a lei n. 9.474/1997, enquanto produto da ascensão da doutrina integral dos direitos humanos e

⁵Exposição no I Colóquio de Direitos Humanos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), em 28.11.2011, durante a qual estiveram debatendo representantes da sociedade civil, da universidade e do governo brasileiro a respeito da situação do refúgio e do compromisso brasileiro com a causa dos refugiados. Disponível em http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3871&secao=362 Acesso em 22.12.2011.

também deste sistema global e regional de proteção aos refugiados, embora já estivesse lidando com o tema dos refugiados desde a primeira metade daquele século.

O país passou a se comprometer com os direitos humanos e sua transversalidade, incluindo o direito ambiental, a partir da criação de um Programa Nacional de Direitos Humanos na década de 1990, que se encontrava em sua terceira versão em 2009. Os fenômenos ambientais causados ou não pela ação humana que se aceleram hodiernamente em torno da desertificação, da degradação do solo, da seca, do aquecimento global e dos terremotos, também provocam deslocamentos forçados de pessoas pelo mundo, combinado ou não com outros fatores. Os casos da Somália e do Haiti são bons exemplos. Tais fenômenos desafiam os conceitos tradicionais e clássicos em torno de quem seriam considerados refugiados, juridicamente nascidos daquele contexto de meados do século XX, durante a crise no mundo europeu.

Ainda assim, essa definição ampliada de refugiado adotada pelo Brasil, por meio de sua lei 9.474/97, no chamado Estatuto dos Refugiados, não abrange, porém, os denominados “refugiados ambientais”. Tendo em vista que lhe falta caracterizar principalmente o elemento causal da perseguição ao possível refugiado, assim como uma conexão mais clara e de natureza jurídica entre o direito dos refugiados e o direito ambiental.

Embora esses conceitos e definições estejam constantemente evoluindo, e o dinamismo do cotidiano não seja acompanhado pelas classificações normativas rígidas, falta certo grau de maturação e vontade política da comunidade internacional e nacional em considerar o deslocamento forçado por razões ambientais como também capaz de produzir refugiados. Da mesma forma que o direito ambiental difuso necessitaria adequar-se tecnicamente aos procedimentos do direito internacional dos refugiados, e vice-versa.

A mudança mais necessária seria a reforma da Convenção de Genebra de 1951 e de seu Protocolo Adicional de 1967, do mesmo modo que da lei 9.474/97 em relação ao Brasil. A insuficiência das classificações dessas legislações para refugiados é mais do que evidente, principalmente no que tange aos novos fenômenos que podem produzir deslocados forçados – acidentes ecológicos, aquecimento global, desertificação, seca e insegurança alimentar.

A mudança do panorama mundial, em um ambiente mais favorável aos deslocados, seria de fundamental importância para abrir um debate sobre a modificação da definição normativa, visto que as barreiras de técnica jurídica poderiam ser mais facilmente ultrapassadas no direito ambiental. Os grandes limites residem no atual momento vivido pela comunidade internacional, em um mundo político mais voltado à intolerância e ao combate às crises econômicas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, G. RAMOS, A. RODRIGUES, G. (orgs.) **60 Anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CLA Cultural, 2011.
- ALVES, J. **Relações internacionais e temas sociais – a década das conferências**. Brasília/DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.
- _____ . **Direitos Humanos como tema global**. 2ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- ARENDT, H. **Origens do totalitarismo – anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

- BÁLSAMO, P. U. **Perigoso é não correr perigo: experiências de viajantes clandestinos em navios de carga no Atlântico Sul**. 335f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- BELLI, B. **A politização dos direitos humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BRASIL. **Lei 9.474, de 22 de julho de 1997** – Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.
- _____. **Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980** – Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.
- _____. **Decreto n 4.229, de 13 de maio de 2002**. PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Brasília/DF: Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2002.
- _____. **Decreto. n 1.904, de 13 de maio de 1996**. PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.
- CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. (org.). **Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty. Vol. VIII (1985-1990)**. Brasília: Senado Federal, 2004.

- CAHALI, Y. **Estatuto do Estrangeiro**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

- CAMPOLINA, A. **Somália e semiárido brasileiro: seca, fome e política**. *Jornal Le Monde Diplomatique – Brasil*, n. 52, p.30-31, novembro 2011.
- HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge: University Press, 2008.
- HERTSGAARD, M. **A grande muralha verde da África**. *Jornal Le Monde Diplomatique – Brasil*, n.52, p.32-33, novembro 2011.
- HUNTINGTON, S. **O choque de civilizações – a recomposição da ordem mundial**. Tradução de M.H.C. Côrtes. São Paulo: Objetiva, 1997.

- JUBILUT, L. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.
- LEÃO, R. Z. (org.). **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil – decisões comentadas do CONARE**. Brasília: ACNUR/CONARE, 2007.
- LEITE, J.R.M; AYALA, P.A. **A transdisciplinaridade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional**. *Revista Sequência*, vol. 21, n.41, p.113-136, 2000.
- LONG, Katy. When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection. **Migration Studies**, v. 1, v.1, 2013, p. 4-26.

- MOREIRA ALVES, M. H. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- ONU. **International Migration and Development**. Report of Secretary General. New York: General Assembly, 2013.

- PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- POOLE, H (org.). **Direitos humanos: referências essenciais**. Tradução de Fábio Larsson. São Paulo: Edusp/Núcleo de Estudos da Violência, 2007.
- RAIOL, I. **Ultrapassando fronteiras – a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre: Nuris Fabris, 2010.
- RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **El Derecho Internacional de los Refugiados: Desarrollo en América Latina y Sus Perspectivas en El Nuevo Milenio**. In: In: SEMINÁRIO EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI. Corte interamericana de derechos humanos. **Anais**. Tomo I. 2.ed. San José- C.R: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, pp.439-462.

- SILVA, César A. S. **A Política Brasileira para Refugiados (1998-2012)**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- SOARES. Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. v. 1. São Paulo: Atlas, 2002.
- TRINDADE, A. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: UNB, 1981.
- _____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. v. 1. 2.ed. Porto Alegre: Fabris Editor, 2003.

- WALZER, Michael. **Esferas da Justiça- uma Defesa do Pluralismo e da Igualdade**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

- ZAVERUCHA, J. **FHC, Forças Armadas e Polícia – entre o autoritarismo e a democracia 1999> 2002**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2005.