



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO

IVENS CHAGAS PINHEIRO

**REGIME DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO BRASIL À LUZ
DA LEI Nº 13.445/2017: AVANÇOS OU RETROCESSOS?**

FORTALEZA

2019

IVENS CHAGAS PINHEIRO

REGIME DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO BRASIL À LUZ DA
LEI Nº 13.445/2017: AVANÇOS OU RETROCESSOS?

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à
Coordenadoria de Programas Acadêmicos da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito para a obtenção do
Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dra. Tarin Cristino Frota
Mont'Alverne.

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P719r Pinheiro, Ivens Chagas.

Regime de proteção aos refugiados ambientais no Brasil à luz da Lei nº 13.445/2017: avanços ou retrocessos? / Ivens Chagas Pinheiro. – 2019.
63 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.

1. Direito Internacional dos Refugiados. 2. Refugiados Ambientais. 3. Nova Lei de Migração. 4. Direitos Humanos. 5. Visto Humanitário. I. Título.

CDD 340

IVENS CHAGAS PINHEIRO

REGIME DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO BRASIL À LUZ DA
LEI Nº 13.445/2017: AVANÇOS OU RETROCESSOS?

Monografia apresentada ao Curso de Direito,
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito. Áreas de concentração:
Direito Internacional; Direitos Humanos.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Lima Gomes
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ms. Thiago do Vale Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dedico esse trabalho à minha família querida.

AGRADECIMENTOS

À Prof. Dra. Tarin Cristino, pela excelente orientação.

Aos membros participantes da banca examinadora pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos meus pais, Weine e Helia, que nunca duvidaram da minha capacidade, sempre me incentivando a dar o melhor de mim. Dedico especial atenção à minha mãe, que sempre esteve presente como grande suporte da minha vida.

Aos meus irmãos, com quem eu sei que sempre posso confiar. Dedico especial consideração ao meu irmão gêmeo, Iago, por me compreender melhor do que qualquer um, e sempre estando ao meu lado nessa longa caminhada.

Ao estágio no Ministério Público do Trabalho, pelos dois anos de estágio recheados de experiências e aprendizados. A todos os procuradores do MPT, em especial, a Dra. Helena, que sempre se mostrou acolhedora com todos e aos meus colegas estagiários, em especial Lucas, Marília e Marina, por todos os momentos juntos.

Por fim, aos meus inesquecíveis amigos da faculdade, às pessoas que fizeram parte dessa longa jornada, nos momentos bons e nos momentos difíceis.

Ao Alex, o cara mais velho e fitness da faculdade. Ao Humberto, só digo uma coisa: se reclamar vai andando. Ao Gabriel, o cara mais estiloso que eu conheço. Ao Clóvis pelas grandes conversas.

À Rochelle, por ter me aguentado tanto tempo no NPJ. À Lívia, por todas as conversas durante as caronas. À Karol, que precisa relaxar, já que é uma pessoa extremamente capacitada e vai alcançar seus objetivos rapidamente. À Débora, que continue sendo sempre essa pessoa animada. À Dandara pela companhia e pela honestidade. À Tailandia, por se essa pessoa incrível e dedicada.

Ao Dudu, por todas as risadas e por contribuir para o desenvolvimento do covil e da presente obra. À Raquel, que só pensa em comida, mas que me deu grandes conselhos, obrigada pelo apoio. Vocês todos fizeram a diferença nessa caminhada.

Agradeço, enfim, a todos que deixaram uma marca nessa história.

“Os refugiados simbolizam, personificam nossos medos. Ontem, eram pessoas poderosas em seus países. Felizes. Como nós somos aqui, hoje. Mas, veja o que aconteceu hoje. Eles perderam suas casas, perderam seus trabalhos. O choque está apenas começando” (Zygmunt Bauman)

RESUMO

Nesta pesquisa, objetiva-se analisar os mecanismos empregados no âmbito internacional e no ordenamento brasileiro para a proteção dos “refugiados ambientais”, visto que não se enquadram na definição internacional de refugiado clássico, portanto dependem de um sistema de proteção reflexa. Assim, este trabalho analisou a formação e os principais institutos do Direito Internacional dos Refugiados, culminando com a análise do conceito de “refugiados ambientais”. Também se buscou observar quais os possíveis regimes de proteção aos refugiados ambientais, com a análise do papel do regime de proteção geral dos direitos humanos e da dignidade humana na proteção aos deslocados forçados, passando a seguir para a análise do papel da nova lei de migração e a concessão de visto humanitário no caso brasileiro. A metodologia utilizada foi eminentemente bibliográfica, consultando-se livros, teses, dissertações, artigos, convenções internacionais e relatórios sobre os temas abordados. Por fim, entendeu-se que os métodos de proteção aplicados atualmente ainda não são suficientes para garantir uma vida digna aos “refugiados ambientais”, apesar de terem ocorrido grandes avanços no contexto brasileiro no tocante à proteção dos refugiados ambientais.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Refugiados; Refugiados Ambientais; Nova Lei de Migração; Direitos Humanos; Visto Humanitário.

ABSTRACT

The objective of this research to analyze the processes used internationally and in the Brazilian law for the protection of "environmental refugees", since they do not fit the classical definition of refugee, so they depends on a system of reflex protection. This way, this work analyzes the formation and the main institutes of International Refugee Law, leading to the analysis of the definition of environmental refugees. It was also sought to understand what are the possible system's of protection to the situation of the environmental Refugees, with the analysis of the role of the general system of protection to the human rights and the human dignity in the protection of the forced displaced population, followed by the analysis of the role of the new migration law and the concession of humanitarian visa in the brazilian case. The methodology used was eminently bibliographical, referring to books, theses, dissertations articles, international conventions and reports on the topics addressed. Finally, it was understood that the protection methods currently applied are still not sufficient to guarantee a decent life for "environmental refugees", despite the great advancements done in the Brazilian context of protection of the environmental refugees.

Keywords: International Refugee Law; Environmental Refugees; New Migration Law; Human Rights; Humanitarian Visa.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Países mais afetados por eventos climáticos extremos no período de 1998-2017	20
Tabela 2 – Solicitações de refúgio no Brasil no período de 2011-2017.....	32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CONARE	Comitê Nacional para os refugiados
IPCC	Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas
OEA	Organização dos estados Americanos
OIM	Organização Internacional de Migração
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A EVOLUÇÃO DO DIREITO DOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DA CRISE MIGRATÓRIA GLOBAL.....	18
2.1	O Refúgio no Contexto da Crise Migratória Global.....	18
2.1.1	<i>Os Refugiados e a discrepância de tratamento conferida às demais espécies de migrantes.....</i>	19
2.1.2	<i>A Questão Humanitária dos Deslocados Internos.....</i>	20
2.2	Histórico do Direito dos Refugiados e o Instituto do Asilo no contexto Político Latino-Americano.....	21
2.3	O Conceito de Refúgio e a Tradição Latino Americana de Proteção aos Refugiados: avanços trazidos pela Convenção de Cartagena.....	24
2.4	O papel do Princípio do Non-Refoulement na efetividade do Direito dos Refugiados.....	28
2.4.1	<i>Non-Refoulement e sua natureza jus cogens.....</i>	30
2.4.2	<i>Non-Refoulement Indireto.....</i>	31
3	REFUGIADOS AMBIENTAIS: UMA CATEGORIA EM BUSCA DE RECONHECIMENTO	32
3.1	As mudanças climáticas e os seus efeitos na dinâmica populacional global.....	33
3.1.1	<i>A escassez de recursos naturais e o desenvolvimento de situações de crise.....</i>	34
3.1.2	<i>Da crise dos Estados frente às mudanças climáticas: situação frente à ocorrência de desastres naturais.....</i>	35
3.2	O conceito de Refugiados ambientais e a busca de um consenso.....	37
3.2.1	<i>Refugiados x deslocados ambientais: o significado por trás da questão terminológica.....</i>	39
3.3	A situação jurídica dos Refugiados ambientais e a falta de proteção específica no Direito Internacional.....	40
3.4	O arcabouço jurídico de proteção aos refugiados ambientais: soluções	

	indiretas para suprir a lacuna existente.....	41
3.4.1	<i>Da proteção com base no direito ao meio ambiente equilibrado.....</i>	42
3.4.2	<i>Da construção de um regime de proteção com base nos direitos humanos e na dignidade da pessoa humana.....</i>	43
4	DO RECONHECIMENTO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO BRASIL: ANÁLISE À LUZ DA LEI 13.445/2017.....	45
4.1	Do requerimento de refúgio no Brasil.....	47
4.2	Das Bases Jurídicas de proteção aos refugiados ambientais no Brasil.....	48
4.2.1	<i>Da proteção no âmbito Constitucional.....</i>	48
4.2.2	<i>Da proteção com base no Direito ao meio-ambiente saudável.....</i>	49
4.3	Da mudança de paradigma trazida pela lei de Migração.....	50
4.3.1	<i>A previsão da acolhida humanitária como eixo norteador da política migratória brasileira.....</i>	51
4.4	O Visto Humanitário: instrumento de uma política migratória?	52
4.4.1	<i>O Caso dos haitianos como paradigma no tratamento aos refugiados ambientais.....</i>	53
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
	REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

Os últimos anos têm sido marcados por discussões constantes referentes às mudanças climáticas e à degradação ambiental, porém, muitas vezes se esquece que por trás de todas essas mudanças está o elemento humano, causando alterações e sendo afetado por elas.

Sem sombra de dúvidas, os maiores afetados por essas alterações climáticas serão os refugiados ambientais, um grupo de migrantes que foram forçados a deixar seu território usual, em razão de uma determinada perturbação ambiental que ameaçou sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida¹. Esses refugiados ambientais são o grande desafio humanitário que se coloca para a atual e as futuras gerações, dividindo opiniões de especialistas e autoridades ao redor do globo.

O direito à migração está disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, em seus artigos XIII e XIV², sendo a migração um fenômeno que sempre acompanhou a humanidade, moldando a história como a conhecemos, e pode ser analisada sobre vários aspectos, desde o multiculturalismo até o preconceito e a xenofobia.

As migrações possuem inúmeros fatores de origem, desde a busca por uma melhor qualidade de vida até a luta pela própria sobrevivência. Diversas são, também, as restrições impostas aos que migram, restrições que só tem aumentado à medida que o espírito humanitário no mundo dá lugar ao medo do estrangeiro.

Apesar de antigo o costume de conceder refúgio aos que sofrem perseguições, remonta ao século passado a criação de um regime jurídico autêntico de proteção aos refugiados, uma notícia que pode ser comemorada do ponto de vista daqueles que ainda irão se beneficiar de tal proteção e ao mesmo tempo deve ser lamentada, pois tal instituto jurídico teve sua gênese em meio a alguns dos momentos de maior barbárie que a humanidade já conheceu, no contexto do pós-Segunda Guerra.

Entre os migrantes se encontram os refugiados, grupo que devido a fundado temor de perseguição, em virtude de religião, raça, grupo social, nacionalidade, opinião política ou devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, não podem ou não querem receber a proteção do seu país de origem.³ Essas pessoas sofrem em seus países de origem

¹ EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. UNEP, 1985

² ORG. NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Declaração Universal dos Direitos do Homem. 1948.

³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951.

situações de intensa privação, sendo afetados em sua dignidade e temendo constantemente pelas próprias vidas.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), até o ano de 2017 haveria cerca de 68,5 milhões de pessoas que foram forçadamente deslocadas no mundo inteiro, como resultados de perseguições, conflitos e violência generalizada, sendo 25,4 milhões o número de refugiados⁴.

Nesse contexto, o Brasil figura como um dos possíveis locais de acolhimento de deslocados forçados tendo em vista o caráter humanitário e inovador trazido pela nova lei de migração⁵.

O povo brasileiro é um povo marcado pela imigração, tanto pelos seus benefícios como pelas dificuldades que com ela advêm, dificuldades que até hoje são sentidas nas ruas do país.

Na perspectiva histórica nacional, as migrações foram parte importante na constituição e configuração da nação brasileira, sendo as políticas migratórias uma de suas dimensões. De período de 1877 até 1930, o Brasil recebeu mais de 4 milhões de estrangeiros⁶, em função da necessidade de mão de obra que se apresentava no período. No entanto, a partir da década de 30 foram sendo impostas restrições à entrada de estrangeiros no país, ocorrendo em 1980 a promulgação do Estatuto do Estrangeiro, que se caracterizou pelo forte componente ideológico e baseou-se nos aspectos da segurança nacional, com o imigrante sendo tratado com desconfiança e como ameaça ao país⁷.

O advento da Lei nº 13.447 de 2017, a Lei de Migração, é um marco no avanço de políticas migratórias, indo na contramão das tendências de restrição apresentada nos países ditos desenvolvidos⁸. A lei se pauta na proteção da dignidade humana e na vedação à discriminação, e demonstra que o espírito humanitário que existia quando da elaboração da

⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Global Trends: Forced Displacement in 2017**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b27be547#_ga=2.225750041.2040669549.1559939820-175178441.1559490079>. Acesso em: 08 de junho de 2019.

⁵ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define Mecanismos Para A Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e Determina Outras Providências. Brasília. 1997

⁶ LEVY, Maria Stella Ferreira — O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 8, f. 49-90, 1974. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v8s0/03.pdf>. Acesso em 12/06/2019. p. 54.

⁷ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil**. Cadernos OBMigra, v. 1, p. 252-278, 2015.

⁸ BATISTA, Simone; BONINI, Luci Mendes de Melo. **Lei de migração no Brasil à luz da crise humanitária no mundo**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19851&revista_caderno=29>. Acesso em: 11 de junho de 2019.

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 ainda permanece.

A nova Lei representa uma mudança de paradigma em relação ao posicionamento adotado pelo antigo estatuto do estrangeiro, que foi criado no período da ditadura militar e apresentava uma visão negativa do estrangeiro.

A Lei nº 13.447 de 2017 veio ampliar as garantias dos direitos humanos que já se encontravam presentes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a chamada constituição cidadã, e o estabelecimento do Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474 de 1997), que trazia o que havia de mais moderno no tocante à proteção da pessoa do refugiado.

A grande problematização acerca do tema é determinar se os refugiados ambientais podem ser incluídos no rol protetivo do Direito Internacional dos Refugiados, e caso não sejam, como tratar a questão dos refugiados ambientais que solicitarem a proteção do governo brasileiro, visto que se trata de um grupo muito vulnerável?

Percebe-se, portanto, a urgência de se estudar a problemática dos refugiados ambientais, objetivando encontrar soluções práticas para a proteção desses indivíduos, em meio a um cenário de omissão do ordenamento internacional e endurecimento das políticas migratórias de vários países.

O presente trabalho se propõe a analisar: (i) como ocorreu o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados e qual o papel reservado aos refugiados ambientais nesse contexto; (ii) qual o tratamento jurídico dado aos refugiados ambientais no âmbito internacional e se esse grupo possui um regime de proteção próprio; (iii) qual o tratamento e soluções dados pelo ordenamento brasileiro à questão dos refugiados ambientais, tomando como paradigma a Lei nº 13.447 de 2017.

Será analisado, no primeiro capítulo, conceitos básicos do Direito Internacional dos Refugiados, buscando-se entender quem são os refugiados, como defini-los e qual a base jurídica para sua proteção.

No segundo capítulo, se passará a análise dos refugiados ambientais. Serão discutidos o conceito de refugiados ambientais e o uso da nomenclatura, analisando se refugiados ambientais são realmente uma categoria de “refugiados” e qual a proteção conferida a eles no âmbito internacional.

Enfim, no capítulo de número três, será discutido a situação brasileira envolvendo os refugiados ambientais, utilizando como base de análise a nova lei de migração. Assim, será estudado como o ordenamento pátrio considera esse grupo de migrantes, sendo então analisada a situação dos haitianos e a concessão do visto humanitário.

Neste estudo, a metodologia principal foi a pesquisa documental e revisão bibliográfica, composta por doutrinas de Direitos Internacional e dos Refugiados, trabalhos acadêmicos como artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses acerca do tema em questão fizeram parte dos meios utilizados para possibilitar este trabalho. Além disso, documentos do ACNUR, acordos, tratados, convenções internacionais, bem como a Constituição Federal, o Estatuto dos Refugiados e a Lei nº 13.445/2017 foram igualmente consultados, como metodologia.

Este estudo foi motivado pelas mudanças que podem advir da nova lei, com o intuito de pesquisar de que forma a mesma pode ser utilizada para garantir a proteção dos direitos dos refugiados ambientais em solo brasileiro, garantido a justiça e o auxílio que esse grupo em vulnerabilidade necessita. Outrossim, são objetos de investigação também os obstáculos que serão encontrados para que tais direitos sejam concretizados e quais avanços ainda se fazem necessário, o que incentiva a pesquisa deste tema tão atual.

2 A EVOLUÇÃO DO DIREITO DOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DA CRISE MIGRATÓRIA GLOBAL

O Direito dos refugiados envolve uma série de institutos e medidas de proteção à pessoa humana, tendo como objeto de sua incidência o grupo dos refugiados, uma categoria de migrantes que atende a determinados requisitos e que foi considerada necessitada de proteção especial no âmbito do Direito Internacional.

Esse ramo do Direito nasceu em função dos eventos catastróficos ocorridos durante a Segunda Guerra Mundial, que deixaram milhões de pessoas em busca de proteção fora de seu Estado de origem.

Porém, muito se tem questionado se esse ramo do direito tem se prestado ao seu propósito original, ou se tem estado surdo à nova crise de refugiados que se espalha pelo globo. Se o Direito Internacional dos Refugiados não for capaz de fornecer uma resposta à questão dos refugiados ambientais, quer dizer que perdeu seu valor?

2.1 O Refúgio no contexto da crise migratória global

Os movimentos migratórios têm acompanhado a humanidade desde os primórdios de sua história, se dando pelas mais diversas razões: mudanças climáticas, busca por novos meios de subsistência ou conflitos entre diferentes grupos sociais e étnicos, culminado com os processos de fuga em larga escala e a perseguição de determinados grupos, perseguições essas que poderiam decorrer, por exemplo, de questões sociais, religiosas ou políticas, e que eventualmente formariam as bases conceituais do instituto clássico do refúgio.

Segundo Thiago de Jesus⁹, toda migração, qualquer que seja seu período de ocorrência, acaba se pautando por dois motivos impulsionadores básicos: a necessidade de sobrevivência e a busca por melhores condições de vida.

Se entendermos os movimentos migratórios como o deslocamento de indivíduos que vivem em uma região que não a sua de origem, de maneira temporária ou permanente, seria possível enquadrar os refugiados como migrantes dotados de circunstâncias especiais.

⁹ JESUS, Tiago Schneider de. **Um novo desafio ao direito: deslocados/migrantes ambientais. Reconhecimento, proteção e solidariedade.** 127 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009. p. 16.

2.1.1 Os Refugiados e a discrepância de tratamento conferida às demais espécies de migrantes

Antes de analisar a proteção jurídica dos refugiados no Direito Internacional, é importante esclarecer em que ponto o grupo dos refugiados se diferencia dos migrantes comuns.

Tem-se, nesse caso, que o ponto fundamental na diferenciação dos dois grupos se dá na motivação por trás do deslocamento em direção a novas áreas ou países. Enquanto que os migrantes comuns se deslocam normalmente em busca de melhores oportunidades econômicas e novas formas de subsistência, tanto pessoal quanto familiar, os refugiados são grupos de pessoas que foram “forçados” a sair de suas regiões de origem por temor de perseguição.

Logo, a migração convencional, normalmente motivada por fatores econômicos, teria como elemento primordial a “voluntariedade”, enquanto que no caso dos refugiados a voluntariedade daria lugar à “necessidade imperiosa” em face dos riscos que se apresentam no país de origem.

A própria situação em que se encontram os refugiados pode ser descrita como uma situação constante de violência contra a pessoa do refugiado, que se viu obrigado a cortar laços com o território e o povo que costumeiramente chamou de seu. Além da característica de violência física, tal situação conta com elementos de agressão cultural, na medida em que o refugiado se vê afastado da cultura em que normalmente se encontrava inserido, se dirigindo para localidades em que muitas vezes será tratado com suspeita e discriminação.

Enquanto que os refugiados possuem regime próprio de proteção e geralmente são objeto de leis especiais em vários Estados, os migrantes comuns, que normalmente tem motivações econômicas para se deslocar, são vistos com desconfiança pelos Estados receptores e encontram cada vez mais dificuldades para o seu livre deslocamento. Há entre certos setores da população dos países mais desenvolvidos visões discriminatórias em relação aos migrantes, se os refugiados seriam “vítimas”, os migrantes comuns seriam “simples oportunistas”.

2.1.2 A Questão Humanitária dos Deslocados Internos

Não se deve, porém, confundir os refugiados com o grupo dos deslocados internos. A definição de deslocados internos foi dada pela ONU através dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos:

Os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.¹⁰

Logo, para que um indivíduo seja considerado um refugiado, é imperioso que o mesmo atravesse as fronteiras de seu Estado de origem. Porém, nem todo aquele que deixar as fronteiras de sua terra natal é necessariamente um refugiado, sendo necessário analisar os elementos objetivos e subjetivos que motivaram o deslocamento do migrante antes de poder atribuí-lo a caracterização de refugiado.

O Princípio orientador nº 15 prevê expressamente a possibilidade de o deslocado interno abandonar seu país em busca de proteção, aproximando a proteção deste grupo ao dos refugiados, o que faz sentido se observado pela ótica de que muitos refugiados tendem a se deslocar dentro das fronteiras do Estado a que pertencem, em função da semelhança cultural, antes de optar pela ida ao exterior.

Nesse sentido se encontra a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos de 1994, que expressa em sua cláusula de nº 16:

A problemática dos deslocados internos, apesar de ser fundamentalmente da responsabilidade dos Estados de que são nacionais, constituem também objeto de preocupação da comunidade internacional por se tratar de uma questão de direitos humanos que pode estar relacionada com a prevenção das causas que originam os fluxos de refugiados.¹¹

Os deslocados internos também gozam, até determinado ponto, de proteção especial sob a tutela do ACNUR. Porém, como ainda se encontram sob a égide de um Estado, a proteção a essas pessoas deve cumprir requisitos específicos, levando em consideração a soberania dos Estados:

¹⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos**. Disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_UNU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf >. Acesso: em 19 de abril de 2019.

¹¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas**. 1994.

Como os deslocados internos seguem dentro de seus Estados, a proteção internacional somente ocorre mediante a observação de alguns critérios: (1) existência de uma solicitação ou autorização da Assembleia Geral ou de outro órgão superior e competente da ONU; (2) consentimento do Estado interessado e, quando aplicável, de outras entidades envolvidas no conflito; (3) acesso à população afetada; (4) condições de segurança adequadas para o pessoal do ACNUR e seus parceiros; (5) linhas claras de obrigações e responsabilidades; (6) capacidade e recursos adequados.¹²

A proteção aos deslocados internos se pauta pelo princípio da assistência humanitária, podendo a depender das condições do caso concreto envolver a atuação do ACNUR e da Cruz Vermelha.

2.2 Histórico do Direito dos Refugiados e o Instituto do Asilo no contexto Político Latino-Americano

A concessão de refúgio, num conceito mais abrangente do termo, pode ser identificada em diversas culturas nos mais variados períodos históricos, estando presente em diversas localidades o costume de prover abrigo para estrangeiros que sofriam perseguição. A prática da concessão de asilo, que inicialmente tinha um caráter ligado ao costume de hospitalidade e dotado de conotações religiosas, tendo em vista o papel que os templos e locais de culto apresentavam como ambiente seguro contra perseguições, foi paulatinamente ganhando um aspecto ligado ao Direito Positivo.

Nesse sentido esclarece Jubilut:

Apesar de essa acolhida a estrangeiros perseguidos ser amplamente difundida e praticada, notou-se a necessidade de positivá-la, a fim de torná-la um instituto ainda mais eficaz e efetivo na proteção das pessoas em âmbito internacional. No momento desta positividade, que ocorreu modernamente, estabeleceu-se o “direito de asilo” lato sensu, sob o qual estão abrangidos o “asilo diplomático e territorial” e o “refúgio”.¹³

A autora explica que o asilo é um instituto mais abrangente que o refúgio, não necessitando da presença dos mesmos requisitos necessários à configuração do status de refugiado.

Apesar da semelhança entre os institutos, em determinadas regiões eles apresentam um caráter de maior diferenciação, como no caso da América Latina, onde o

¹² JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 275-294, jan. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24228/22991>. Acesso em: 11 junho de 2019.

¹³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados: e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: MÉTODO, 2007. p 36.

histórico de golpes de Estado, revoluções e perseguições de natureza política levaram muitos indivíduos a buscarem asilo em países vizinhos da região.

Para João Júnior¹⁴, a busca pela concessão de asilo envolveu essencialmente todos os países da região latino-americana, e que os casos envolvendo o instituto foram bastante numerosos, com forte influência das disputas políticas e partidárias que assolaram a região nos séculos XIX e XX.

Na região, a concessão do status de refugiado está associada à proteção da pessoa humana, enquanto que a concessão de asilo está normalmente associada ao exercício da Soberania dos Estados, o asilo seria então, uma questão de ordem pública. Conforme a Convenção Sobre Asilo Diplomático estabelece: “Todo Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar por que o nega”.¹⁵

Jubilut ao dissertar sobre o caráter discricionário do instituto do asilo descreve que:

Por esse instituto jurídico um Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. É o que modernamente denomina-se asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas, e se subdivide em dois tipos: (1) asilo territorial – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) asilo diplomático – o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado.¹⁶

Para Cristiano Garcia¹⁷, os institutos do asilo e do refúgio são complementares entre si, ambos apresentando um caráter protetivo da pessoa humana, atuando, porém, sob diferentes perspectivas, de cunho humanitário no caso do refúgio e de cunho político no caso do asilo.

Em julgado, o STF reconheceu que o asilo é ato de soberania estatal, logo, inegável o caráter discricionário de sua concessão:

PETIÇÃO AVULSA NA EXTRADIÇÃO

Dito isso, reafirmo que não compete ao Supremo Tribunal federal resolver questões relativas ao eventual descumprimento do tratado firmado entre o Brasil e o Governo da Espanha, assim como deliberar sobre pedido de asilo político, por não exercer soberania internacional, inerente à República Federativa do Brasil (grifo nosso).¹⁸

¹⁴ JÚNIOR, João Júlio Gomes dos Santos. **Asilos diplomáticos em dimensão global: A América Latina no século XIX**. Disponível em: http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1433693998_ARQUIVO_AN.Artigo.pdf. Acesso em: 29 de abril de 2019.

¹⁵ ORG. DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção Sobre Asilo Diplomático.

¹⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. Ob. cit., p. 38

¹⁷ GARCIA, Cristiano Hehr. **Direito internacional dos refugiados – história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela plena efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil**. 147 f. Dissertação de Mestrado, Uniflu, Campos dos Goytacases, 2007. p.107.

¹⁸ STF. Extradicação: 1196, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 24/06/2013, Data de Publicação: 27/06/2013. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5308132/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-771401720055010056-77140-1720055010056/inteiro-teor->

O instituto jurídico do refúgio como o conhecemos hoje, porém, é originário do século XX, surgido em função de acontecimentos históricos que podem ser considerados únicos pelos efeitos devastadores que originaram.

Segundo Costa:

A problemática dos refugiados e das vítimas de deslocamentos forçados ganhou destaque no âmbito da comunidade internacional a partir do século XX, em decorrência dos grandes contingentes de pessoas em busca de abrigo e de acontecimentos devidos à Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Para garantir a proteção necessária e adequada a esse contingente de pessoas vítimas das guerras, paulatinamente, foram constituídos e incorporados valores, criados órgãos multilaterais de proteção e um arcabouço legal humanitário voltado aos refugiados em todo o mundo.¹⁹

Os grandes deslocamentos de pessoas em decorrência de conflitos armados como a 1ª Guerra Mundial e a Revolução Russa inicialmente, e anos depois os acontecimentos da 2ª Guerra formaram o substrato fático que originou a criação do Instituto do Refúgio no Âmbito das Nações Unidas. Ocorreu, que a concessão de asilo a indivíduos perseguidos não se mostrou uma solução adequada ao deslocamento de milhares de pessoas, o que gerou a necessidade de uma solução conjunta entre os países europeus que permitisse tratar do deslocamento de imensos contingentes populacionais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 já trazia a previsão do direito de asilo em seu artigo XIV, “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.²⁰ A Declaração, porém, não esclarece os pormenores da concessão do direito de asilo, e nem determina a obrigatoriedade de sua concessão por parte dos Estados Nacionais. A própria Declaração determina que a concessão de asilo depende da disposição dos Estados.

Tornou-se necessário então, a criação de regime jurídico próprio que garantisse a proteção da pessoa humana e que não dependesse única e exclusivamente da boa vontade dos Estados.

É interessante notar que para que um país aceite um refugiado, não é necessário que o país de origem também aceite, diferente dos casos envolvendo extradição, ou seja, a concessão de refúgio e asilo não dependem de reciprocidade entre Estados.

Cabe esclarecer por fim que o reconhecimento da condição de refugiado tem natureza declaratória e a concessão de asilo natureza constitutiva.

11666284?ref=juris-tabs. Acesso em: 11 de junho de 2019.

¹⁹ COSTA, Claudia Silvana da. **Refugiados no contexto das mudanças ambientais**. 220 f. Tese de Doutorado, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011. p. 24.

²⁰ ORG. NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Declaração Universal dos Direitos do Homem. 1948.

2.3 O Conceito de Refúgio e a Tradição Latino Americana de Proteção aos Refugiados: avanços trazidos pela Convenção de Cartagena

Conforme dito anteriormente, os refugiados pertencem a um grupo de migrantes que têm por fator determinante para seu deslocamento o temor de perseguição em seu país de origem. Essa definição está presente na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que conceitua refugiado como:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

[...]

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, 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 (grifo nosso).²¹

Também conhecida como a Convenção de Genebra de 1951, dela originou-se o instituto clássico do refúgio, no qual estão presentes os elementos caracterizadores do refúgio: temor de perseguição e abandono do país de origem. É considerado refugiado o indivíduo que demonstre temor de perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a certo grupo social e que simultaneamente tenha deixado seu país de origem.

Conforme Carina de Oliveira²², o conceito denotaria dois elementos distintos, um elemento subjetivo, já que o temor de perseguição estaria ligado ao estado de espírito da pessoa que solicita o refúgio e um elemento objetivo, qual seja o temor deverá ser baseado em situação fática que pode ser aferida pelo país que recebe a solicitação.

É necessário observar que o indivíduo que requer o refúgio não pode contar com a proteção do seu país de origem, sendo que em muitos casos o próprio Governo de sua terra natal é o responsável pelas perseguições e pela perpetração de crimes contra a humanidade.

Ocorre que, porém, a convenção possuía limitações temporais e espaciais ao seu âmbito de atuação, quais sejam eventos ocorridos antes de 1951 no Continente Europeu. Tal

²¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951.

²² SOARES, Carina de Oliveira. **A proteção internacional dos refugiados e o sistema brasileiro de concessão de refúgio.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9430#_ftn4. Acesso em: 10 de abril de 2019.

limitação existia na medida em que a convenção foi criada para solucionar as questões europeias decorrentes da 2ª Grande Guerra, e não como resposta às necessidades universais de proteção contra perseguição e opressão.

O problema apenas foi resolvido com o advento do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, que definia refugiado como:

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.²³

O Protocolo foi responsável pela atualização do conceito previsto na Convenção e pela eliminação das restrições temporais e espaciais daquela, criando efetivamente um instituto de proteção que poderia efetivamente regular a condição dos refugiados no mundo.

Ocorre que os motivos elencados na Convenção não abrangem várias situações que envolvem perseguições ou abusos aos direitos humanos que ocorrem no presente:

Se observa que o conceito tradicional de refugiado em sua listagem categórica de motivos que ensejam o bem-fundado temor de perseguição que garante o *status* de refugiado, não leva em consideração algumas situações correntes de deslocamento forçado. Exemplos disso são (i) a ausência de menção aos direitos econômicos, sociais e culturais, para efeitos de determinação da condição de refugiado, no que se enquadraria o exercício de uma determinada profissão ou atividade, por exemplo; ou (ii) as questões de gênero - tanto de violência de gênero quanto de identidade de gênero - como motivos de perseguição e que limita a proteção de mulheres e homossexuais.²⁴

As demais formas de migração forçada, por resultarem de problemas e causas diversas (desigualdades sociais, alterações climáticas, catástrofes ambientais, exploração das vítimas do tráfico), envolvem forças políticas e atores internacionais diversos na construção de soluções, não sendo consideradas situações de refúgio para fins da Convenção de 1951, mas apresentando proteção complementar a partir de outros instrumentos internacionais de direitos humanos celebrados entre os Estados.

Cumprе esclarecer, que a despeito de terem surgido com o decorrer dos anos discussões a respeito da ampliação do conceito de refúgio para abarcar indivíduos que não se

²³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. 1967.

²⁴ JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. **Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30**. Remhu, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, v. 22, n. 43, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200002. Acesso em: 29 de abril de 2019.

enquadram exatamente nas condições do art. 1º da Convenção, tais discussões não conseguiram alterar o conceito estabelecido no âmbito da ONU.

Muitos Estados-membros das Nações Unidas temem que uma ampliação do conceito tenha como consequência a estimulação de levadas migratórias oriundas de países em desenvolvimento, o que acarreta pressão na Assembleia Geral das Nações Unidas para que haja a manutenção do caráter restritivo do instituto.

Em decorrência de tais fatos, a discussão sobre a alteração e evolução do conceito de refugiado se concentrou em órgãos regionais.

A Declaração de Cartagena de 1984 sobre Refugiados apresentou um papel fundamental na expansão do instituto do refúgio no âmbito americano de proteção aos direitos humanos, aproveitando e ampliando os conceitos já presentes no Direito Internacional e adaptando-os à realidade americana.

De acordo com a Convenção, além do conceito clássico de refugiados trazidos na Convenção de 51 e no protocolo de 67, devem-se entender como refugiados aqueles casos em que:

Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.²⁵

Para Ligia Ribeiro, a extensão da definição de refugiado está relacionada à situação política de instabilidade interna, governos autoritários e situações de violência generalizada presentes nos países latino-americanos, em especial os da América Central durante a segunda metade do séc. XX. A Declaração afastaria o regime do refúgio de sua base tradicional de proteção contra perseguições, e daria enfoque para a proteção da pessoa humana em face de conflitos armados e uso generalizado de violência. A autora chega a afirmar a que a Declaração de Cartagena “enobreceu a temática dos refugiados, levando-a a um patamar mais ampliado”.²⁶

A declaração se tornou a base para a proteção dos refugiados no âmbito americano, tendo forte influência na legislação dos países da região no que toca ao tratamento aos

²⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 02 de maio de 2019.

²⁶ VIEIRA, Ligia Ribeiro. **Refugiados ambientais: desafios à sua aceitação pelo direito internacional**. 203 f. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. p. 65.

refugiados e serviu como parâmetro para a internalização das normas internacionais de proteção aos refugiados de diversos países na região, influenciando inclusive o conceito de refugiado presente na legislação brasileira.

A Declaração de Cartagena estabelece uma série de recomendações para o trato humanitário e soluções duradouras para aquelas pessoas necessitadas de proteção internacional, e cujo conceito ampliado consta na legislação nacional de catorze países²⁷.

A Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, por sua vez, amplia o âmbito de aplicação da Declaração de Cartagena para os demais países latino-americanos.

Diferente da Convenção de 51, que se baseava fortemente nas circunstâncias do continente europeu de perseguições a determinados grupos sociais, a Declaração de Cartagena seguiu o exemplo da Convenção Africana, adaptando o regime jurídico dos refugiados às condições latino-americanas, que eram pautadas pelo uso em larga escala de violência pelos órgãos estatais contra as populações locais, em especial contra grupos políticos de oposição aos Governos estabelecidos.

O conceito ampliado de Cartagena foi incorporado na ordem brasileira através da Lei n.º 9.474/97, que reconheceu a grave e generalizada violação de direitos humanos como elemento caracterizador da condição de refúgio²⁸.

O espírito da Convenção não se limita apenas à ampliação do conceito de refugiado, se pautando também pela busca de soluções duradouras como a do reassentamento solidário, proposta lançada pelo governo brasileiro no Plano de Ação do México de 2004²⁹ para que os países da região se ofereçam para receber refugiados latino-americanos, proposta essa pautada no princípio da solidariedade internacional.

Nessa esteira, a Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014 estabeleceu a necessidade de políticas nacionais de proteção aos vários tipos de deslocados, não se restringindo apenas à proteção dos refugiados³⁰.

²⁷ **Cartagena +30 e a adoção da Declaração do Brasil sobre Refugiados, Apátridas e deslocados.** Disponível em: <https://caminhosdorefugio.com.br/tag/declaracao-de-cartagena/>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

²⁸ Cf. art. 1º, Lei 9.474/97.

²⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. 2004.** Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 11 de junho de 2019.

³⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração e Plano de Ação do Brasil. 2014.** Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

Afirmar que a Declaração foi um marco na luta pelos direitos dos refugiados não significa que ela solucionou todos os pontos controvertidos envolvendo a proteção dos deslocados internacionais, deixando de lado alguns grupos que permaneceram parcialmente excluídos da proteção do direito internacional:

Ainda que os avanços tenham sido significativos no âmbito americano, os instrumentos jurídicos em questão não conseguem abarcar todas as variações de motivos para o deslocamento humano. Haja vista, não há menção expressa com relação às migrações forçadas por causas ambientais ou econômicas. Mesmo trazendo à baila o fundamento das graves violações aos direitos humanos, não se pode afirmar que todas as situações serão intencionalmente abrigadas sob o manto protetivo dos Estados.³¹

2.4 O papel do Princípio do Non-Refoulement na efetividade do Direito dos Refugiados

Também conhecido como princípio da proibição do rechaço, tal princípio atua no sentido de impedir que determinado Estado envie refugiados para localidade que ele saiba ou tenha motivos para crer que tais refugiados serão vítimas de perseguição, evitando também que os Estados invoquem a responsabilidade de outros países como forma de evitar cumprir com suas próprias responsabilidades.³²

Segundo Bruna Vieira³³, “Em sua essência, o non-refoulement é o princípio de que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar exposta à perseguição”.

O Princípio está previsto no art. 33 da Convenção de 51, que expõe:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.³⁴

O princípio também está previsto no art. 22 do Pacto de San José da Costa Rica, elencado entre os direitos e garantias dos estrangeiros em solo americano.

Associado ao princípio do non-refoulement está o caráter meramente declaratório da concessão de refúgio. Assim, logo que um refugiado atravessa a fronteira de um Estado, aquele Estado se encontra na obrigação de “acolher” o dito refugiado, não podendo escolher

³¹ *Ibidem*, p. 69.

³² HATHAWAY, James C; FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**. Second Edition. 2014. p. 36.

³³ PAULA, Bruna Vieira de. **O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v.7, n. 7, 2006/2007. p. 51.

³⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951.

se irá ou não permitir a permanência de tal indivíduo em seu território, devendo apenas analisar se estão presentes os requisitos para a caracterização do refúgio.

Tal obrigação de “acolhimento”, porém, encontra limitação na hipótese de o indivíduo apresentar um risco para a segurança da população do território em que se encontra, ou se tratar de criminoso condenado por delito que não tenha natureza essencialmente política.

Muitos Estados se utilizam de uma abordagem de soberania absoluta, entendendo o princípio como aplicável apenas no caso de o indivíduo ter cruzado as fronteiras do território do Estado de acolhida com sucesso³⁵. Certos países têm se utilizado de barreiras físicas para dificultar o acesso dos refugiados ao seu território nacional³⁶, e assim impedir que estes possam efetivamente solicitar a condição de refugiado, o que coloca em risco o regime de proteção aos refugiados.

O Brasil também possui responsabilidade com os estrangeiros em sua fronteira, não podendo simplesmente ignorar a situação de vulnerabilidade que muitos deles se encontram. Deve assim pautar sua atuação pela regularização da situação de estrangeiro em solo nacional e pela garantia dos direitos fundamentais a essas pessoas. Nesse sentido:

O Estado brasileiro nas zonas de fronteira não pode impedir que o estrangeiro solicite o refúgio e que mesmo que entre ilegalmente no país não seria a hipótese de cabimento de deportação, e sim a concessão de suporte jurídico à permanência no território nacional, tanto é que o Art. 8º, da Lei nº 9.474/97 diz que o ingresso irregular no país não constitui impedimento à solicitação de refúgio.³⁷

O STF, ao decidir sobre a questão de fechamento de fronteiras para impedir a entrada de refugiados venezuelanos no país, determinou que a restrição à entrada de refugiados configura ofensa ao princípio do non-refoulement:

FLUXO MIGRATÓRIO MISTO.VENEZUELA-BRASIL SITUAÇÃO DE REFÚGIO LATO SENSU.

Em vista disso, uma pessoa que satisfaça as condições colocadas fica com direito ao amparo da Convenção, inclusive ao princípio do non-refoulement, ou seja a proibição do retorno forçado de refugiados para país onde este vier a sofrer perseguição [...] quando um Estado opta por fechar suas fronteiras, expondo os refugiados à continuidade da perseguição, pode colocar o direito ao refúgio em conflito direto com a concretização da assistência humanitária. [...] nessa linha, não se justifica, em razão das dificuldades que o acolhimento de refugiados naturalmente

³⁵ D'ANGELO, Ellen. F. **Non-refoulement: the search for a consistent interpretation of article 33.** Vanderbilt Journal of Transnational Law, v. 42, n. 79, p. 279-315, 2009. Disponível em: <https://wp0.vanderbilt.edu/wp-content/uploads/sites/78/DAngelo-final_x.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

³⁶ **Hungria investe 123 milhões de euros em nova cerca contra refugiados.** Globo, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/hungria-investe-123-milhoes-de-euros-em-nova-cerca-contra-refugiados.ghtml>. Acesso em 10 de junho de 2019.

³⁷ MARQUES JÚNIOR, William Paiva ; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da . A garantia de proteção dos Direitos Humanos dos Refugiados ante os impactos do dilema sócio-econômico da conjuntura brasileira contemporânea. In: Edimur Ferreira De Faria; Rubens Beçak. (Org.). **Direitos humanos, direito internacional e direito constitucional: judicialização, processo e sistemas de proteção II.** 01ed.Florianópolis: CONPEDI, 2017, v. 01, p. 267-292.

traz, partir para a solução mais fácil de fechar as portas, equivalente, na hipótese, a fechar os olhos e cruzar os braços.³⁸

2.4.1 Non-Refoulement e sua natureza jus cogens

O conceito de Jus Cogens está previsto na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 da seguinte forma: “uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida”.

Segundo Salem Hikmat, a noção de Jus Cogens estaria associada a normas de caráter imperativo que em determinados casos poderiam sobrepor a vontade dos membros da Comunidade Internacional:

A existência de um direito internacional geral, oponível a todos os Estados, independentemente de aceitação ou de participação no processo formador das normas, podendo inclusive, em alguns casos, impor-se aos Estados que sempre se colocaram em objeção a essas normas.³⁹

Existem vários fatores complicadores no que tange ao reconhecimento da natureza jus-cogens do non-refoulement, estando muitas delas relacionadas à própria resistência que os Estados vêm apresentando em relação à aplicação do Direito dos Refugiados, consequência das questões de segurança que muitas nações vêm lidando nos últimos anos.

Bruna Vieira defende que “a prática dos Estados consagrou o princípio do non-refoulement como uma regra de direito internacional costumeiro. Dessa forma, ele é vinculante a todos os Estados”.⁴⁰ A ideia do non-refoulement como jus cogens tem um papel essencial na garantia das conquistas já realizadas no âmbito do Direito Internacional no tocante à proteção da pessoa do refugiado, porém é uma ideia ainda muito rechaçada tendo em vista que muitos Estados colocam como prioridade questões de segurança interna ao invés da proteção dos direitos humanos.

³⁸ STF. Tutela Provisória em ACO: 3121, RR-Roraima 0069076-95.2018.1.00.0000, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 06/08/2018, Data de Publicação: 08/08/2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/610024164/tutela-provisoria-na-acao-civel-originaria-tp-aco-3121-rr-roraima-0069076-9520181000000?ref=serp>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

³⁹ NASSER, Salem Hikmat. **Jus Cogens ainda esse desconhecido**. Revista Direito GV, v. 1, n. 2, 2005. p.162.

⁴⁰ PAULA, Bruna Vieira de. Ob. cit., p.59

2.4.2 Non-Refoulement Indireto

O princípio consiste na proibição de enviar o refugiado ou requerente do refúgio para um País onde o refugiado possa ser enviado a terceira localidade onde possa ser vítima de perseguição.

Na realidade mais do que um princípio autônomo, o non-refoulement indireto é outro aspecto do princípio do non-refoulement tradicional, agindo no sentido de impedir que os Estados se eximam de sua responsabilidade no âmbito de proteção da pessoa humana, gerando responsabilidade para os Estados envolvidos na transferência de refugiados a regiões de alto risco à sua segurança. Afinal, seria contraproducente proibir a deportação do refugiado para área de perigo, mas permitir seu envio a país que ao final realizaria tal conduta.

O princípio também atua no sentido de impedir a livre transferência de refugiados entre países, devendo cada mudança ser fundamentada e levar em consideração o melhor interesse dos refugiados.

Após essa introdução a certos conceitos introdutórios do Direito Internacional dos Refugiados, será analisada de que forma esse regime específico de proteção se aplica à categoria dos “refugiados ambientais”.

3 REFUGIADOS AMBIENTAIS: UMA CATEGORIA EM BUSCA DE RECONHECIMENTO

A existência de “refugiados ambientais” não é novidade na história humana, tendo em vista que historicamente muitos deslocamentos populacionais foram ocasionados por condições climáticas adversas, que afetavam ainda mais duramente os povos da antiguidade, que dispunham de menor capacidade técnica para lidar com mudanças abruptas das condições climáticas e ambientais.

Porém, o aumento de tais deslocamentos nas últimas décadas se destaca em relação aos movimentos migratórios registrados até então, tendo em vista que não apenas imensas regiões progressivamente estão a se tornar inóspitas para a manutenção de grupos humanos, como também existem riscos reais de nações inteiras virem a desaparecer durante o século XXI.

Para Carolina de Abreu⁴¹, o aumento no fluxo mundial de refugiados ambientais não pode ser atribuído exclusivamente a fatores antropogênicos ou naturais, porém, não se pode negar que as atividades humanas em muitos casos têm contribuído para acelerar a degradação ambiental e gerar um estado de iminente crise sócio ambiental que afetará principalmente as populações de regiões menos desenvolvidas e que são, portanto, mais vulneráveis a tal degradação dos espaços que ocupam.

O assunto do aumento no número de refugiados ambientais toma proporções alarmantes quando são consideradas as projeções envolvidas:

Os números variam de 200 milhões a 1 bilhão de “refugiados ambientais” no mundo até o ano de 2050, projeções essas que podem ser atingidas até 2025 em razão do aumento do número de eventos ambientais extremos relacionados, em princípio, à mudança e variabilidade climáticas.⁴²

Tais cifras, ainda que demonstrem a iminência de uma catástrofe humanitária, ajudam a explicar o posicionamento refratário de muitos Estados em admitir os “refugiados ambientais” como categoria que deve ser protegida, influenciados pelo temor da imigração maciça dos Países afetados, o que poderia comprometer a prestação de serviços públicos das Nações ditas desenvolvidas, deixando em muitos casos as populações mais seriamente afetadas pelos desastres naturais largadas à própria sorte.

⁴¹ CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. p. 15.

⁴² CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção dos “refugiados ambientais” no direito internacional**. 312 f. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. P.62.

É necessário repensar o regime internacional dos refugiados sobre a perspectiva de aumento na frequência de desastres ecológicos, e não limitar seu âmbito de proteção apenas aos tradicionais refugiados políticos⁴³.

Cumprе esclarecer que os “refugiados ambientais” não são considerados refugiados na acepção tradicional do termo refugiado, que abrange os deslocados forçados por motivações políticas ou decorrentes de conflitos. Segundo Grubba e Mafrika, “a problemática ambiental, nos termos da convenção e do seu protocolo, não se insere nos motivos específicos necessários à concessão do refúgio”⁴⁴.

Também não dispõem esse grupo de migrantes de um instrumento específico de proteção na órbita internacional, não havendo um órgão com mandato específico para tratar dos deslocados por razões ambientais, como o ACNUR atua em relação aos refugiados convencionais. Necessário, porém, analisar quais as respostas encontradas no âmbito do direito internacional para lidar com esse limbo normativo.

3.1 As mudanças climáticas e os seus efeitos na dinâmica populacional global

O efeito das mudanças climáticas se faz sentir não apenas do ponto de vista de degradação ambiental (com aumento da poluição e perda de biodiversidade em diversos ecossistemas), como também interfere na dinâmica populacional global.

É importante entender que a velocidade de ocorrência desses fenômenos de degradação não é percebida de forma imediata em muitos casos, podendo esses eventos serem considerados rápidos ou lentos⁴⁵.

Os “eventos de início rápido” são exemplificados pelos desastres naturais em larga escala, como tsunamis, furacões, terremotos e erupções vulcânicas.

Já os “eventos de início lento” normalmente apresentam um efeito progressivo no tempo, levando algumas vezes anos para serem percebidos e terem suas consequências

⁴³ MOREIRA, Julia Bertino; ROCHA, Rossana Reis. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios**. Rev. Sociol. Política, Curitiba, v. 18, n. 37, out. 2010, p. 28.

⁴⁴ GRUBBA, Leilane Serratine; MAFRICA, Chiara Antonia Sofia. A proteção internacional aos refugiados ambientais a partir do caso kiribati. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 207-226, jan. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/579/460>>. Acesso em: 12 de junho de 2019. p. 215-216.

⁴⁵ CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. p. 24.

sentidas. É o caso da desertificação, poluição dos recursos hídricos e erosão do solo, processos lentos que uma vez percebidos, são de difícil ou até impossível reparação.

Esses desastres ambientais são mais fortemente percebidos nas zonas urbanas, em função do aumento populacional e da concentração da população em áreas limitadas. Segundo Sérgio Ulisses, “a urbanização, por implicar a concentração de pessoas e atividades produtivas sobre um espaço restrito, gera, necessariamente, impactos degradadores do meio ambiente com efeitos sinérgicos e persistentes”⁴⁶.

3.1.1 A escassez de recursos naturais e o desenvolvimento de situações de crise

É impossível falar de refugiados ambientais sem falar da disponibilidade de recursos, afinal, a degradação e escassez dos recursos ambientais funcionaram historicamente como fatores de repulsa populacional⁴⁷, levando as pessoas a se deslocarem em busca de novas condições de sobrevivência, sendo a situação dos refugiados ambientais a face moderna dessa questão.

Porém, é necessário desmistificar a questão do ponto de vista de correlacionar o crescimento da população ao desgaste ambiental. Segundo Wagner Costa Ribeiro⁴⁸, nos últimos 50 anos, o crescimento do consumo de água foi muito superior ao crescimento da população humana, o que denota que o problema da escassez hídrica e de outros bens está mais relacionada ao desperdício e uso ineficiente do que o simples atendimento das necessidades humanas básicas.

Ademais, a disponibilidade de recursos naturais não acompanha a distribuição global da população, havendo muitas regiões com baixa de disponibilidade de recursos e grande concentração populacional. A questão se torna mais preocupante quando se considera que a degradação ambiental tem potencial desestabilizador em regiões propensas a conflitos, especialmente quando agravadas pelos problemas de desigualdade de acesso aos recursos naturais⁴⁹.

⁴⁶ JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. URBANIZAÇÃO, MEIO AMBIENTE E VULNERABILIDADE SOCIAL. **IPEA, boletim regional, urbano e ambiental, nº 5**, junho de 2011. Brasília. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU_n05_urbanizacao.pdf. Acesso em: 12 de junho de 2019. p. 141.

⁴⁷ SERRAGLIO, Diogo Andreola; SOCCOL, Flávia Thomaz. Os Deslocados Ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a Violação de Direitos em projetos de Desenvolvimento. In: JUBILUT, Liliana Lyra et al. **“Refugiados Ambientais”**. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018. p. 642.

⁴⁸ RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008. p. 58.

⁴⁹ ORG. NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Segurança. 5663º Encontro. 2007. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

Para Ribeiro “a faixa de países em estresse hídrico elevado irá ampliar-se por todo o Norte da África, passando pelo Oriente Médio para finalizar na Índia”⁵⁰. Note-se que o autor elenca regiões que não apenas apresentam graves problemas de escassez de recursos naturais, em especial questões de escassez hídrica, como também são regiões assoladas por conflitos, o que permitiria associar a disputa por recursos ao acirramento de conflitos regionais.

Interessante notar que tais regiões não apenas são marcadas pela falta de recursos e ocorrência de conflitos, como também estão entres as regiões que mais recebem refugiados, o que por sua vez potencializa os problemas locais e leva a formação de um ciclo vicioso:

O relatório Tendências Globais revela que as percepções sobre deslocamento forçado nem sempre correspondem à realidade. A noção de que as pessoas deslocadas estão principalmente em países do Hemisfério Norte é uma das suposições desmitificadas pela publicação. Os dados, na verdade, mostram o oposto — 85% dos refugiados estão nos países em desenvolvimento, muitos dos quais são extremamente pobres e recebem pouco apoio para cuidar dessas populações. Quatro em cada cinco refugiados permanecem em países vizinhos aos de seus locais de origem.⁵¹

As alterações nos regimes climáticos desempenham um papel considerável na crise que muitos países enfrentam. Se em muitas regiões a ocorrência de secas prolongadas e um avançado processo de desertificação colocam em risco a segurança alimentar de milhões de pessoas, o excesso de água também traz muitos riscos às comunidades ribeirinhas e costeiras.

O excesso de chuvas pode levar a ocorrências de enchente e alagamentos, que não apenas atingem fortemente áreas habitadas, como acabam arrasando terrenos produtivos. Ademais, em ilhas e em regiões costeiras de baixa topografia, o avanço do nível do mar, de forma lenta ou acelerada (no caso de desastres), coloca em risco a própria existência das comunidades envolvidas.

3.1.2 Da crise dos Estados frente às mudanças climáticas: situação frente à ocorrência de desastres naturais

De acordo com o relatório do Instituto Germânico de Monitoramento⁵², as Nações mais afetadas por eventos climáticos no período de 1998-2017 são todas consideradas em fase

⁵⁰ RIBEIRO, Wagner Costa. Ob. cit., p. 70.

⁵¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Número de pessoas deslocadas chega a 68,5 milhões em 2017**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/>. Acesso em: 02 de março de 2019.

⁵² ECKSTEIN, David; HUTFILS, Marie-lena; WINGES, Maik. **Global Climate Risk Index 2019: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2017 and 1998 to 2017**.

de desenvolvimento, o que dificulta a resposta preventiva a tais eventos e a capacidade de tais Estados de oferecerem respostas adequadas, tanto do ponto de vista da reconstrução da infraestrutura afetada quanto da prestação de suporte às populações atingidas.

Tabela 1 – Países mais afetados por eventos climáticos extremos no período de 1998-2017

CRI 1998–2017 (1997–2016)	Country	CRI score	Death toll	Deaths per 100 000 inhabitants	Total losses in million US\$ PPP	Losses per unit GDP in %	Number of events (total 1998–2017)
1 (100)	Puerto Rico	7.83	150.05	4.061	5 033.16	4.204	25
2 (1)	Honduras	13.00	302.45	4.215	556.56	1.846	66
3 (3)	Myanmar	13.17	7 048.85	14.392	1 275.96	0.661	47
4 (2)	Haiti	15.17	281.30	2.921	418.21	2.642	77
5 (5)	Philippines	19.67	867.40	0.971	2 932.15	0.576	307
6 (4)	Nicaragua	20.33	163.60	2.945	223.25	1.009	45
7 (6)	Bangladesh	26.67	635.50	0.433	2 403.84	0.640	190
8 (7)	Pakistan	30.17	512.40	0.315	3 826.03	0.567	145
9 (8)	Vietnam	31.67	296.40	0.350	2 064.74	0.516	220
10 (44)	Dominica	33.00	3.35	4.718	132.59	21.205	8

Fonte: ECKSTEIN, David; HUTFILS, Marie-lena; WINGES, Maik (2019, p.8)

Uma das características que esses Países possuem em comum se trata do fato de serem Nações insulares ou costeiras, o que as torna mais vulneráveis às alterações no clima e as converte em potenciais áreas de geração de refugiados ambientais.

Além desses Estados altamente vulneráveis às mudanças climáticas, estão os pequenos países insulares como Tuvalu e Kiribati⁵³, que de acordo com o Painel Intergovernamental do Clima (IPCC) correm risco real de sumirem da superfície terrestre nas próximas décadas em função da elevação no nível dos oceanos, o que geraria uma catástrofe humanitária sem precedentes, com a potencial criação de levas de refugiados apátridas e a transferência integral da população desses Estados para outras Nações.

De acordo com o relatório do IPCC de 2018⁵⁴, um aumento de apenas 1,5° na temperatura global teria efeitos devastadores em diversos ecossistemas, ocasionando aumento da ocorrência de eventos ambientais extremos (enchentes, secas e ondas de calor), aumento do

Germanwatch, 2019.

⁵³ GRUBBA, Leilane Serratine; MAFRICA, Chiara Antonia Sofia. A proteção internacional aos refugiados ambientais a partir do caso kiribati. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 207-226, jan. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/579/460>>. Acesso em: 12 de junho de 2019. p. 215-216.

⁵⁴ IPCC. Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. 2018. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_Chapter1_Low_Res.pdf. Acesso em: 13 de junho de 2019.

nível dos mares, além de ocasionar alteração nos regimes hidrológicos, causando problemas de abastecimento hídrico.

3.2 O conceito de Refugiados ambientais e a busca de um consenso

O conceito mais reconhecido de refugiados ambientais foi elaborado por Essam El-Hinnawi para o PNUMA, que definiu os refugiados ambientais como:

Aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, de forma temporária ou permanente, em razão de uma determinada perturbação ambiental (natural ou ocasionada pelo homem), que ameaçou sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida. Por “perturbação ambiental”, nessa definição, entendemos 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.⁵⁵

O autor não faz diferenciação entre o fator que originou a perturbação ambiental, considerando apenas os efeitos nas populações afetadas. Ademais, ressalta a ausência do elemento da voluntariedade, comum aos migrantes econômicos convencionais. No caso dos refugiados ambientais, a permanência na sua região de origem poderia significar sua morte em função da ausência de condições mínimas de subsistência.

A Organização Internacional para Migrações (OIM) define os refugiados ambientais como:

Migrantes ambientais são pessoas ou um grupo de pessoas que, por razões irresistíveis de súbita ou progressiva alteração no meio ambiente prejudiciais à sua vida ou condições de vida, são obrigadas a deixar sua moradia habitual ou escolhem por fazê-lo temporária ou permanentemente, e que se deslocam dentro do seu país ou para o exterior.⁵⁶

Note-se que a OIM não se refere à categoria como refugiados, e sim como migrantes, o que denota a divergência em relação à nomenclatura adequada, e uma resistência por parte de organismos internacionais de aceitarem os refugiados ambientais como “autênticos refugiados”.

⁵⁵ Do original: 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. EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. UNEP, 1985.

⁵⁶ ORG. INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÃO (OIM). **Discussion Note: Migration and the Environment. MC/INF/288.** Disponível em https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf. Acesso em: 02 de junho de 2019.

Ao diferenciar os refugiados ambientais dos refugiados clássicos, Claudia Silvana⁵⁷ comenta que:

Os refugiados ambientais não são, necessariamente, vítimas de perseguições, porém são obrigados a deixar o território de origem ou de residência em virtude da inviabilidade de ali sobreviver. Os refugiados ambientais, são, portanto, sujeitos em construção, no sentido que se constituem por meio de associação de duas categorias: a de ser alguém a procura de abrigo terrestre, e a de vivenciar um contexto ambiental em deterioração, tendo como agravante o fato de não ter expectativa de retorno, na medida em que os eventos sobre seu ambiente inviabilizam-no.

Assim, a caracterização dos refugiados ambientais dependeria de um evento ambiental que eliminaria ou reduziria drasticamente os meios de sobrevivência de determinada população em certas áreas geográficas, tornando necessário o deslocamento de tal população a novas áreas em busca de novas condições de vida.

Para a autora, o conceito de refugiado ambiental interliga os conceitos de refugiados e migrantes, causando certa confusão entre os termos em virtude das condições próprias em que se encontram os refugiados ambientais. Para ela, “antes de se tornar um refugiado ambiental, o indivíduo em busca de sobrevivência torna-se um migrante dentro das próprias fronteiras de seu país, processo denominado como deslocamento interno”.

A migração interna e provisória na maioria das situações seria a primeira alternativa para os refugiados, tendo em vista que acarretariam menores alterações no seu modo de vida. Porém, a maior parte dos refugiados ambientais é originária de países incapazes de oferecer suporte ou condições de adaptação para esses deslocados internos, o que pressiona os movimentos populacionais em direção a Estados que supostamente poderiam oferecer as necessárias condições de sobrevivência que esses povos necessitam.

Em síntese, todas as definições apresentadas trazem dois elementos em comum que são essenciais para a configuração do refúgio ambiental: o deslocamento forçado e a degradação ambiental, devendo necessariamente haver um nexo de causalidade entre esses dois elementos.

A degradação das condições ambientais em muitos casos impossibilita qualquer expectativa de retorno ao território de origem, diferente das situações de refúgio comum em que se espera a repatriação do beneficiário do refúgio se cessadas as causas que originaram o temor de perseguição.

⁵⁷ COSTA, Claudia Silvana da. Ob. cit., p. 25

3.2.1 Refugiados x deslocados ambientais: o significado por trás da questão terminológica

Conforme abordado anteriormente, não há consenso doutrinário sobre qual a expressão mais adequada para se designar os “refugiados ambientais”, com diversos pesquisadores negando o uso do termo refugiado para essa categoria de migrantes⁵⁸, o que torna necessário analisar se essa nomenclatura é tecnicamente adequada.

A nomenclatura refugiados ambientais é objeto de críticas uma vez que, esses “migrantes ambientais” não se enquadrariam nas hipóteses previstas no art. 1º da Convenção de 51⁵⁹ e nem no conceito ampliado da Convenção de Cartagena.

Os autores tratam a mesma situação com inúmeras expressões diferentes, como “refugiados ambientais”, “deslocados ambientais”, “refugiados climáticos” e “migrantes ambientais”. A ausência de consenso impede um aprofundamento na análise da proteção a ser conferida a esse “grupo”.

Há quem defenda, inclusive, que o próprio termo refugiado ambiental teria sido desenvolvido com o intuito de restringir o acesso desse grupo à proteção do Direito Internacional dos Refugiados, destacando que a falta de elemento político envolvendo os “refugiados ambientais” serviria como pretexto para que os Estados se abatessem de conferir a eles a proteção dos institutos do asilo e do refúgio⁶⁰.

Segundo Gleditsch⁶¹, enquanto que “migrantes ambientais” se deslocariam influenciados por inúmeros fatores, os refugiados não seriam deixados com qualquer alternativa, na medida em que permanecer em ambientes degradados configuraria uma ameaça à sua própria sobrevivência, não havendo um juízo de simples conveniência, mas de absoluta necessidade.

Ao analisar a questão da nomenclatura mais adequada, Luciana Diniz estabelece que “configura-se em um erro e em uma impropriedade técnica a utilização do conceito de “refugiado ambiental” na intenção de se assegurar a indivíduos ou a grupos humanos a mesma proteção advinda da condição que o status de refugiado estabelece”⁶².

⁵⁸ BATE, Diane C., **Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change**. 2002.

⁵⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951.

⁶⁰ BLACK, Richard. **Environmental refugees: myth or reality?** UNHCR Working Paper nº 34, 2001, p. 11

⁶¹ GLEDITSCH, Nils Petter (Ed.). **Conflict and the Environment**, 1997. P. 275

⁶² PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. 171 f. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. p. 121.

Porém, é necessário considerar que ao se utilizar o conceito “refugiado ambiental”, ainda que não haja unanimidade em seu uso, passa-se com certa clareza a intenção de garantir a essa categoria de migrantes uma proteção, se não nos mesmos moldes, pelo menos semelhante a que se é conferida pelo Direito Internacional dos Refugiados.

Se existem pesquisadores que temem que a expansão do conceito de refugiado para esse novo grupo de deslocados ambientais colocaria em risco as conquistas já alcançadas no âmbito do Direito dos Refugiados, não é menos verdade que negar aos “refugiados ambientais” sequer o uso tal nomenclatura representaria o esvaziamento da possibilidade de proteção a esse grupo cada vez mais numeroso.

O uso da expressão refugiado ambiental remete à situação de constrangimento que vivem esses deslocados, sendo forçados a abandonarem seus países de origem em função de terem sua subsistência pesadamente prejudicada.

3.3 A situação jurídica dos Refugiados ambientais e a falta de proteção específica no Direito Internacional

Os refugiados ambientais carecem de um regime internacional de proteção próprio às suas especificidades. No âmbito Internacional, contam apenas com uma proteção jurídica reflexa⁶³, com fundamento em diplomas internacionais que protegem de forma abrangente os direitos humanos e as garantias dos estrangeiros. Não há agência das Nações Unidas com mandato específico para assistir essa classe de refugiados, com atuações raras do ACNUR visando esse grupo específico.

Já no âmbito doméstico de cada Nação, os refugiados ambientais estão à mercê das Leis que regem os estrangeiros, o que em muitas situações não é compatível com os princípios da proteção da pessoa humana, tendo em vista que em diversos casos os migrantes ambientais são enquadrados como migrantes ilegais, não dispondo dos documentos necessários para atravessar licitamente as fronteiras do Estado que em tese deveria recebê-los, ausência essa de documentos decorrente da própria situação de penúria e desprovimento em que se encontram desde a saída de sua terra natal:

Enquanto estrangeiro, o refugiado ambiental enfrentará os mesmos desafios migratórios que todos os demais estrangeiros, uma vez que, atualmente, inexistente proteção jurídica específica para esse tipo de migrante, bem como não há norma ou

⁶³ RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 150 f. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 70.

costume internacional consagrado de recepção de refugiados ambientais com base em assistência humanitária ou em um dever de solidariedade internacional.⁶⁴

A omissão do Direito Internacional no tocante a definição dos refugiados ambientais e a sua proteção permanece como uma das grandes discussões no âmbito da ONU. Para Érika Pires, “o que não se contesta é que essa categoria permanece em situação de indefinição jurídica: não gozam da proteção estabelecida pelo regime convencional existente, tampouco há um regime internacional de proteção específico para pessoas e grupos nessa condição”.⁶⁵

Não parece haver, por parte dos atores internacionais, qualquer urgência no sentido de achar uma solução para a questão dos refugiados ambientais, na medida em que não desejam estes assumir novos compromissos na esfera internacional.

3.4 O arcabouço jurídico de proteção aos refugiados ambientais: soluções indiretas para suprir a lacuna existente

A despeito da falta de um instrumento específico que assegure a proteção dos direitos dos refugiados ambientais, algumas propostas têm sido oferecidas como forma de suprir a lacuna existente no que se refere à temática dos refugiados ambientais.

Para Luciana Diniz⁶⁶, a forma mais adequada para resolver a questão dos refugiados ambientais seria uma resolução no âmbito da ONU para ampliar o conceito previsto na Convenção de 51, incluindo a hipótese ambiental entre as possibilidades de refúgio, alargando a área de atuação do ACNUR.

Porém tendo em vista que tal resolução ainda não foi criada, e existem diversos entraves políticos para que os Estados Parte da ONU entrem em consenso em relação à temática, essa hipótese não se adequa as necessidades atuais dos refugiados ambientais, a despeito de ser a solução futura ideal.

Também se encontra forte resistência em relação à ideia de utilização da proteção do Direito Internacional dos Refugiados de forma analógica, sendo alegado que a ampliação do conceito de refugiados, ao invés de ampliar a proteção da pessoa humana, acarretaria a diminuição da proteção já duramente conquistada para os refugiados tradicionais, ocasionando o esvaziamento de regime internacional dos refugiados.

⁶⁴ CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. p. 16.

⁶⁵ RAMOS, Érika Pires. Ob. cit., p. 65.

⁶⁶ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Ob. cit., p. 117

Na ausência de uma solução definitiva para a questão dos refugiados ambientais, é necessário recorrer a meios indiretos para conferir algum grau de proteção a esse grupo, sendo dois os principais caminhos: garantir a proteção com base no direito ao meio ambiente equilibrado e uma proteção subsidiária com base no ordenamento protetivo geral dos direitos humanos.

3.4.1 Da proteção com base no direito ao meio ambiente equilibrado

O direito ao meio ambiente equilibrado encontra previsão entre os princípios da Declaração de Estocolmo de 1972 e da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, tendo sua base na dignidade da pessoa humana e na noção de mínimo existencial. A esse respeito o STJ decidiu no REsp 1366331/RS que atos que ponham em risco o meio ambiente equilibrado ofenderiam a garantia do mínimo existencial e o princípio da dignidade humana previsto no art.1º, III da CF/88, devendo o Estado arcar com os custos da manutenção desses direitos, não podendo alegar a simples insuficiência de recursos⁶⁷.

A efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado seria uma forma de auxiliar a proteção das pessoas atingidas pelos eventos ambientais extremos. Segundo Regis Hartmann:

A proteção do meio ambiente está atrelada à proteção do próprio ser humano, e, por esta razão, está diretamente relacionado com a efetividade da dignidade da pessoa humana. Como fundamentos à proteção dos deslocados ambientais, a sua proteção pode se alinhar como obrigação estatal pelo princípio da cooperação, da diligência devida e pela noção da solidariedade.⁶⁸

Assim, a garantia de um meio ambiente sadio seria um requisito básico para a manutenção da dignidade da pessoa humana. Logo, estaria assegurado a todos o direito de conviverem em áreas ambientalmente propícias ao seu desenvolvimento, e caso a localidade em que se encontrem for severamente comprometida, as populações atingidas poderiam se utilizar da prerrogativa de se deslocar para regiões em que seu desenvolvimento e sua dignidade fossem preservados.

⁶⁷ STJ. Resp. 1366331-RS. Relator: Min. Humberto Martins. Data de julgamento: 16/12/2014. Data de publicação: 19/12/2014. Disponível <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;resp:2014-12-16;1366331-1405694>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

⁶⁸ HARTMANN, Régis. **Pela necessária construção da proteção jurídica internacional dos refugiados ambientais: uma crítica à luz do exemplo da migração haitiana para o Brasil**. 139 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 93-94.

É interessante notar que enquanto direito associado à dignidade da pessoa humana, o dever de garantir um ambiente equilibrado não se restringiria ao Estado do qual o indivíduo é nacional, sendo na verdade um dever compartilhado pela sociedade internacional, que seria chamada a agir caso o país que esteja sofrendo com forte degradação ambiental não possa resolver a questão por seus próprios meios. Nesse sentido:

Sendo assim, tendo em vista que para garantir a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado faz-se necessário prestar assistência e conceder refúgio aos desamparados e deslocados de seu país de origem devido a desastres naturais, esse direito tem servido como fundamento para a obrigação ético-jurídica de proteção e amparo a tais refugiados no cenário internacional, enquanto não são tomadas medidas preventivas globais capazes de impedir tragédias ecológicas.⁶⁹

Nessa esteira, nasceria para o governo brasileiro o dever de acolhimento e proteção para os refugiados ambientais que assim lhe requeressem, sob pena de descumprimento dos preceitos fundamentais previstos no art. 1º da CF/88.

3.4.2 Da construção de um regime de proteção com base nos direitos humanos e na dignidade da pessoa humana

Ainda que os refugiados ambientais não disponham de Instrumentos específicos de proteção, isso não afasta deles as garantias asseguradas pelos demais Instrumentos Internacionais e os princípios do Direito Internacional. A tutela dos direitos humanos seria assim dotada de universalidade, indivisibilidade, complementaridade e interdependência⁷⁰.

Os refugiados ambientais são passíveis de proteção através de uma gama de Diplomas que visam a proteção geral dos direitos humanos, proteção essa que deve se pautar no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e na garantia de qualidade de vida para todos indiscriminadamente, amparada ainda pelos deveres de assistência⁷¹ e solidariedade da Comunidade Internacional.

A solidariedade internacional e a concepção de responsabilidade compartilhada⁷² entre os Estados teriam, então, um papel essencial na proteção dos deslocados e refugiados,

⁶⁹ MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; PEREIRA, Ana Carolina Barbosa. Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, 2012, p. 45-55.

⁷⁰ RODRIGUES, Viviane Mozine; LAMPIER JUNIOR, Alfredo. Refugiados ambientais: da necessidade de proteção jurídica internacional. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da Ufc**, Fortaleza, v. 37, p.355-368, jun. 2017. P. 363

⁷¹ ORG. NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução da Assembleia Geral da ONU A/CN.4/643, de 11 de maio de 2011. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/CN.4/643>. Acesso em 01 de junho de 2019.

⁷² ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente. Disponível em

incluindo os refugiados ambientais, sendo necessário enxergar que as crises ambientais são a face moderna das crises humanitárias, e que devem ser enfrentadas de maneira conjunta pela comunidade internacional.

A complementariedade do direito internacional dos refugiados, do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário seria um elemento essencial na proteção aos refugiados ambientais e outros tipos de deslocados forçados.

A ideia de universalidade da proteção dos direitos humanos está presente na obra de Cançado Trindade⁷³, que defende a ideia de complementaridade dos sistemas e mecanismos de proteção à pessoa humana, não havendo de se falar em sistemas isolados de garantias, mas em um conjunto progressivo de conquistas no tocante à proteção dos direitos humanos na esfera internacional. Cuida-se, portanto, na atuação do Princípio da Vedação do Retrocesso na esfera dos direitos humanos.

É essa ideia de Universalidade de proteção aos direitos humanos que fundamenta a proteção dos refugiados ambientais na ausência de um regime próprio, o que não significa que todo esse conjunto de normas e princípios será deixado de lado caso seja aprovado um regime próprio aos refugiados ambientais, vindo nesse caso a haver um somatório das garantias já conquistadas.

Outro elemento que compõe essa complexa rede de proteção seria a regra hermenêutica de “interpretação conforme os direitos humanos” ou interpretação “*pro homine*”⁷⁴, que leva à interpretação das normas de acordo com o sentido que for mais benéfico à proteção dos direitos humanos, devendo ser priorizado sempre o entendimento mais protetivo de qualquer diploma normativo.

Assim, em caso de choque de normas, deveria prevalecer aquela que assegure a dignidade da pessoa humana, tendo tal regra interpretativa atuação tanto no âmbito internacional quanto no âmbito de atuação do direito interno de cada país.

Estabelecidas assim algumas hipóteses de fundamentação da proteção aos refugiados ambientais, passaremos à análise específica do caso brasileiro e dos avanços conquistados com a implementação do Visto Humanitário e posteriormente com a chegada da Lei 13.445/2017 no cenário nacional.

https://justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_lavanchy.pdf. Acesso em 01 de junho de 2019

⁷³ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século xxi**. Disponível em <https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>. Acesso em 03 de abril de 2019.

⁷⁴ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo. Saraiva, 2017, p. 108.

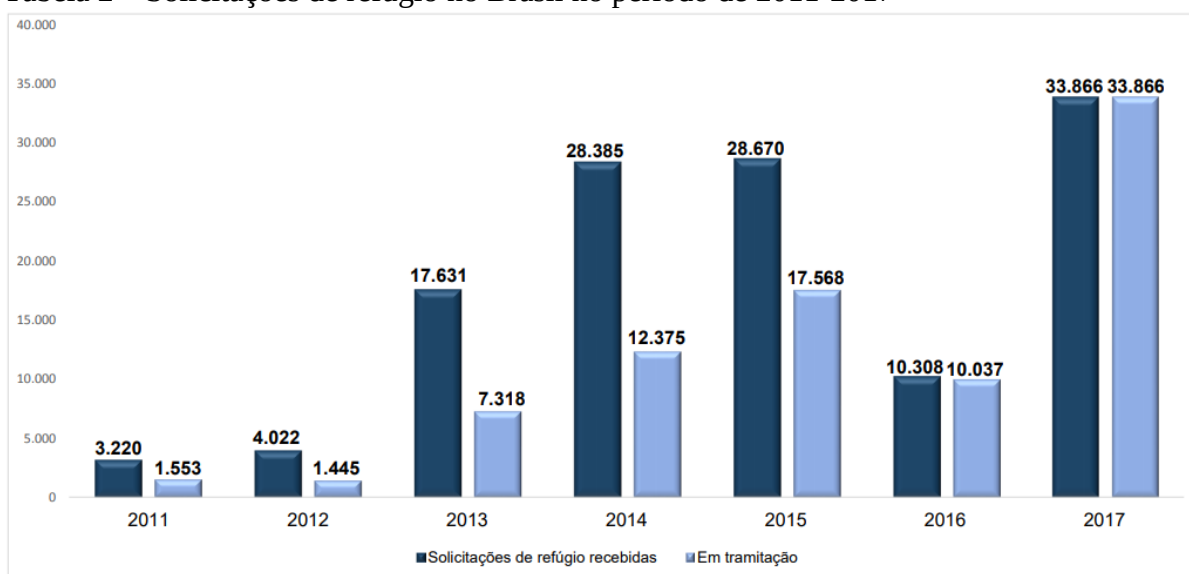
4 DO RECONHECIMENTO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO BRASIL: ANÁLISE À LUZ DA LEI 13.445/2017

Historicamente, o Brasil é um país que recebe imigrantes, tendo em determinados períodos incentivado a vinda de estrangeiros para trabalhar no país, como no período do séc. XIX e início do séc. XX, tendo o país recebido levas de imigrantes europeus e japoneses, com o intuito de formar uma força de trabalho para as atividades econômicas que estavam a se desenvolver. Posteriormente, o país passou a receber também com certa frequência imigrantes provenientes das ex-colônias portuguesas, em virtude principalmente da facilidade que a semelhança da língua falada trazia no processo de integração local.

Recentemente, o país passou a ser destino de um novo tipo de imigrante, com enfoque nos refugiados sírios, venezuelanos e haitianos, que tem fugindo de situações de conflito e desastres ambientais, o que colocou o país na situação de garantir a esses refugiados garantias mínimas de direito.

O número de solicitações de refúgio no país cresceu exponencialmente na última década, o que obrigou o governo brasileiro a rever sua política migratória, tendo em vista que a burocracia instalada até então não era em muitos casos célere o bastante para tratar dos pedidos realizados, o que afetava o princípio da celeridade e prejudicava pessoas que já chegavam no país em condição de fragilidade.

Tabela 2 – Solicitações de refúgio no Brasil no período de 2011-2017



Fonte: Polícia Federal

Fonte: BRASIL, 2017.⁷⁵

O Regime Jurídico do Refúgio previsto na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de 1967 foi ratificado e incorporado no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997⁷⁶, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados no território brasileiro.

A Lei 9.474/97 foi elaborada pelos representantes do governo brasileiro juntamente com representantes do ACNUR, garantindo que a mesma contivesse o que havia de mais avançado à época no tocante à matéria de proteção aos refugiados. A lei garante aos refugiados direitos e deveres diferenciados daqueles conferidos e exigidos dos estrangeiros e trata da questão da entrada; do pedido de refúgio; das proibições ao rechaço, à deportação e à expulsão e ainda regula a questão da extradição dos refugiados.

Nos termos da lei, é reconhecido como refugiado todo aquele:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.⁷⁷

É interessante notar que o conceito trazido na Lei é o conceito ampliado presente na Convenção de Cartagena, o que denota o avanço da legislação pátria em reconhecer novas modalidades de refugiados, ou em outras palavras, a tendência de ampliação da esfera protetiva dos direitos humanos, alargando sua área de atuação para novos grupos de pessoas necessitadas.

Porém, percebe-se que não há no dispositivo supramencionado menção à questão dos refugiados ambientais, o que levanta o questionamento: estaria este grupo protegido pelo ordenamento brasileiro?

⁷⁵ BRASIL, Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números 3º edição**. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-nasmeros_1104.pdf. Acesso em: 07 de junho de 2019.

⁷⁶ BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define Mecanismos Para A Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e Determina Outras Providências. Brasília. 1997.

⁷⁷ Cf. art. 1º, Lei 9.474/97.

4.1 Do requerimento de refúgio no Brasil

De acordo com a Lei 9.474/97, ao chegar no território brasileiro, deve o estrangeiro solicitar, a qualquer autoridade migratória, o reconhecimento como refugiado (art.7º).

A solicitação estabelece certas garantias ao requerente, como a da não possibilidade de ser deportado para o país no qual haja possibilidade de vir a sofrer violações, ainda que sua entrada no país tenha se dado de forma irregular. Tal garantia está de acordo com o princípio de direito internacional da não devolução (*non-refoulement*)⁷⁸.

Enquanto pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, será aplicada ao solicitante a legislação sobre estrangeiros. Importante notar que o procedimento de solicitação de refúgio é gratuito e tem caráter urgente.

O solicitante então deverá ser encaminhado à Polícia Federal para que seja tomado um Termo de Declaração. Esse termo traz as razões pelas quais se está solicitando refúgio e as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil, além dos dados pessoais básicos do solicitante. O Termo inicia formalmente o procedimento de concessão de refúgio, além de servir como documento para o solicitante até que seja expedido um Protocolo Provisório pelo CONARE em seu favor⁷⁹. O protocolo faz as vezes de documento de identidade enquanto não finalizada a apreciação da solicitação.

Deverá então ocorrer uma entrevista junto ao CONARE, que servirá de base para a decisão do processo de concessão do refúgio. Se todos os requisitos estiverem cumpridos, haverá decisão de reconhecimento por parte do CONARE. Importante recordar que a decisão que garante o status de refugiados tem caráter meramente declaratório⁸⁰ e não constitutivo, devendo o CONARE apenas verificar se o requerente se enquadra nos requisitos da lei 9.474/97.

Após a decisão de reconhecimento, deve ser enviado comunicado à Polícia Federal a fim de que esta proceda às medidas administrativas cabíveis⁸¹.

⁷⁸ SOARES, Carina de Oliveira. **A proteção internacional dos refugiados e o sistema brasileiro de concessão de refúgio.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9430#_ftn4. Acesso em: 10 de abril de 2019.

⁷⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil.** Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2019.

⁸⁰ Cf. art. 26, Lei 9.474/97.

⁸¹ Cf. art. 27, Lei 9.474/97

No caso do pedido de reconhecimento da condição de refugiado ser negado, é cabível recurso da decisão denegatória do CONARE para o Ministro da Justiça que decidirá em último grau de recurso. O recurso deve ser realizado no prazo de 15 dias⁸².

4.2 Das Bases Jurídicas de proteção aos refugiados ambientais no Brasil

Cumpre esclarecer inicialmente, que o tratamento jurídico dado pelo Brasil aos refugiados encontra-se em consonância com que foi estabelecido na Convenção de 1951, no Protocolo de 1967 e na Convenção de Cartagena de 1984⁸³, logo, não haveria em um primeiro momento previsão expressa de proteção aos refugiados ambientais, pois, como visto anteriormente, tais instrumentos não trouxeram previsão específica aos deslocados por razões ambientais.

Porém, isso não significa que os refugiados ambientais no país estão desprovidos de qualquer forma de proteção, ocorrendo fenômeno semelhante à situação no âmbito internacional, dispondo o grupo de uma proteção reflexa em normas de proteção aos direitos humanos.

4.2.1 Da proteção no âmbito Constitucional

A Constituição Federal de 1988⁸⁴ estabelece entre os seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, o que denota a importância dada à proteção dos direitos humanos no Brasil.

Para André de Carvalho⁸⁵, a dignidade humana a todos se estende indiscriminadamente, protegendo os indivíduos contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa, além de assegurar condições materiais mínimas de sobrevivência. Logo, seria dotada de atributos positivos e negativos, limitando a atuação dos Estados e simultaneamente os obrigando no sentido de agir para que tal dignidade seja mantida em padrões mínimos.

A CF/88 dá um passo além, reconhecendo que sua atuação é regida pelos princípios do Direito Internacional. Aqui deve-se dar especial ênfase para dois dos princípios

⁸² Cf. art. 29, Lei 9.474/97

⁸³ GUERRA, Sidney. Refugiados ambientais no brasil: uma abordagem a partir do caso do haiti. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da Ufc**, Fortaleza, v. 38, n. 2, p.191-211, jul. 2018.

⁸⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁸⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo. Saraiva, 2017, p. 75.

elencados em seu art. 4º, a prevalência dos direitos humanos e a concessão de asilo político. Tais previsões devem pautar a atuação do Estado brasileiro no sentido de priorizar a proteção da pessoa humana em caso de crises humanitárias.

Ademais, ao garantir aos estrangeiros as mesmas garantias de direitos que são conferidas aos nacionais, abre-se as portas para que os refugiados ambientais tenham garantidos seus direitos assegurados. A adoção do princípio da igualdade no texto constitucional mostra o comprometimento do Brasil com a eliminação da discriminação entre nacionais e estrangeiros.

4.2.2 Da proteção com base no Direito ao meio-ambiente saudável

A Constituição de 1988 consagrou em seu art. 225 que o meio ambiente saudável e equilibrado é um direito e dever de todos, o que se conjugado aos direitos garantidos aos estrangeiros, leva ao entendimento que também os deslocados ambientais em solo brasileiro fazem jus a um ambiente saudável e propício ao desenvolvimento de suas potencialidades.

O direito ao meio ambiente equilibrado é um direito social, não possuindo titularidade única, mas se estendendo ao coletivo de pessoas residentes no país.

Assim, os direitos sociais garantiriam aos indivíduos a faculdade de exigir prestações positivas do Estado ou da sociedade, de forma a assegurar condições materiais mínimas de sobrevivência e desenvolvimento⁸⁶. Seria no caso brasileiro a mudança do Estado fiscal das relações sociais para um Estado garantidor, em consonância com as obrigações assumidas pela CF/88.

Ao comentar o papel dos direitos assegurados pela Constituição, Helena Carvalho escreve que:

Vale esclarecer que, quanto à geração de direitos trazidos pela Carta de 1988, no que se refere aos socioambientais, são direitos de terceira geração porque exigem um dever fazer do Estado, um verdadeiro ativismo estatal em prol da efetivação dos tais direitos e, ao mesmo tempo, são direitos de titularidade da coletividade.⁸⁷

A autora ao comentar o escopo de atuação do direito ao meio ambiente equilibrado descreve que “essa proteção caracteriza-se, a princípio, como um dever estatal que se estende a todas as pessoas localizadas no território brasileiro”⁸⁸, o que permitiria que a

⁸⁶ *Ibidem*, p. 63.

⁸⁷ COELHO, Helena Carvalho. Do direito constitucional ao meio ambiente e desdobramentos principiológicos à hermenêutica (ambiental?). **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p.53-73, jan. 2014. p.57

⁸⁸ *Ibidem*, p. 59

proteção fosse estendida aos imigrantes de forma indistinta, ampliando as bases de proteção aos refugiados ambientais.

O STF, ao julgar o MS 22.164/SP⁸⁹ reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como sendo um direito fundamental, típico direito de terceira geração, que assiste, de modo subjetivamente indeterminado a todo o gênero humano. Logo, se estende a todos, nacionais ou não, servindo de base para a defesa dos direitos dos refugiados ambientais.

Nesse diapasão, não poderia o Estado brasileiro expulsar os refugiados ambientais para localidade em que saiba ser impossível desfrutar de um ambiente saudável, pois estaria descumprindo tacitamente o mandamento constitucional do art. 225 da CF/88.

4.3 Da mudança de paradigma trazida pela lei de Migração

A Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, representou uma mudança de paradigma em relação ao tratamento dos estrangeiros no Brasil, tendo em vista que o antigo Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/80, foi concebido sob a perspectiva de proteção da segurança nacional e tratava o estrangeiro como uma ameaça, o que não se coaduna com os princípios advindos com a promulgação da CF/88.

A nova lei reserva um tratamento humanitário aos imigrantes, obrigando o Estado brasileiro a garantir aos imigrantes a igualdade de direitos com os brasileiros e zelar pela proteção dos Direitos Humanos enquanto estiverem em solo brasileiro. Estariam assegurados a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, garantindo também os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos

A lei permite que o Brasil dê importante passo ao tratar as migrações como verdadeiras conquistas para a sociedade do ponto de vista do multiculturalismo⁹⁰. Ademais, de acordo com projeções da ONU, a população brasileira provavelmente irá se reduzir consideravelmente nas próximas décadas⁹¹, o que faria da entrada de refugiados no país uma das possíveis soluções para a questão da falta de mão de obra no Brasil.

⁸⁹ STF. Mandado de Segurança nº 22164-0-SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de julgamento: 30/10/1995. Data de publicação: 17/11/1995. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

⁹⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Direitos Humanos são Eixo Central da Nova Lei de Migração**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-leimigracao>. Acesso em: 06 de junho de 2019.

⁹¹ Disponível em: <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/76>. Acesso em 24 de junho de 2019.

Nesse diapasão, a temática central da nova lei seria a proteção dos direitos humanos na temática das migrações, facilitando o processo de regularização dos estrangeiros em solo nacional, além de vedar a discriminação em razão dos meios de entrada no país, essencial nos casos em que o migrante ingressa no território nacional de forma irregular.

Ao assegurar o acesso igualitário e livre dos migrantes a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, trabalho e moradia, garante-se aos migrantes a manutenção de condições mínimas de subsistência e dignidade.

O art. 2º da lei corrobora a ideia de complementariedade dos sistemas de proteção aos direitos humanos ao garantir a aplicação simultânea de outros diplomas envolvendo refugiados e asilados.

Por fim, deve se atentar ao caráter inovador e protetivo da norma, que vai na direção contrária da tendência mundial de endurecimento das regras imigratórias.

4.3.1 A previsão da acolhida humanitária como eixo norteador da política migratória brasileira

A acolhida humanitária está presente no art. 3º, inciso VI da Lei nº 13.445/2017, sendo essa uma das diretrizes da atuação da atividade estatal no tocante aos refugiados. A acolhida humanitária não seria apenas um direito dos migrantes, mas um dever moral e um imperativo ético dirigido ao Estado, sociedade e cidadãos⁹².

Em verdade, os críticos à entrada de imigrantes no país afirmam que o Brasil sequer tem condições de garantir direitos básicos aos seus nacionais, sendo utópico e contra produtivo oferecer proteção aos refugiados ambientais enquanto não se resolvem os problemas nacionais.

Ainda que se parta da premissa de que “os recursos e bens existentes em uma dada sociedade são insuficientes para satisfazer as ilimitadas necessidades humanas”⁹³ e que haja uma óbvia limitação dos recursos à disposição do Estado para tratar da questão da implementação dos direitos sociais, sejam direitos dos nacionais ou estrangeiros, não se pode defender a limitação orçamentária como justificativa suficiente para a não implementação dos direitos previstos em lei e na CF/88, devendo antes o Estado garantir um uso eficiente dos

⁹² **Encontro reforça necessidade de acolhida humanitária de migrantes e refugiados venezuelanos.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/10/24/encontro-reforca-necessidade-de-acolhida-humanitaria-de-migrantes-e-refugiados-venezuelanos/>. Acesso em 05 de junho de 2019.

⁹³ CRISTINO, Eduardo Antônio Dias. **A constituição econômica e os custos dos direitos no Brasil: reflexões sobre a crise do constitucionalismo dirigente.** 56 f. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

recurso disponíveis para a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades dos nacionais e dos refugiados.

Outra abordagem da acolhida humanitária estaria relacionada à possibilidade de reunião familiar, reconhecida pelo ACNUR como uma das soluções duradouras à questão dos refugiados⁹⁴. Tal possibilidade está de acordo com o art. 226 da CF/88, que determina que a família forma a base da sociedade, e merece proteção especial do Estado.

A ideia também de encontra presente no art.2º segundo da lei 9.474/97, que trata da extensão do reconhecimento do refugiado ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar do refugiado, reconhecendo assim a importância da estrutura familiar no desenvolvimento da pessoa humana.

A atitude humanitária por parte do Estado brasileiro e da sociedade como um todo é essencial para o recebimento e acolhimento dos refugiados ambientais de forma digna, não sendo aconselhável a simples consideração de benefícios e prejuízos que poderão trazer ou não a acolhida dessas pessoas.

Por fim, a formação de uma autêntica política migratória para os refugiados ambientais necessariamente passa pela mudança de perspectiva com que os refugiados são encarados, devendo na realidade serem enxergados como sujeito de direitos e deveres, que possuem famílias, tem interesse em trabalhar e contribuir para a sociedade, sendo necessário utilizar um olhar empático ao tratar desse grupo e buscar a integração local sempre que a repatriação não for uma possibilidade.

4.4 O Visto Humanitário: instrumento de uma política migratória?

Antes de mais nada, é necessário definir o que seria visto humanitário. Trata-se de uma espécie de visto permanente, previsto no antigo estatuto do estrangeiro, especialmente concedido ao migrante solicitante de refúgio em necessidade de proteção humanitária que não se inclui nos critérios estabelecidos pela Lei nº 9.474/1997.

A concessão do visto humanitário em 2012 foi mais uma resposta do governo brasileiro a um problema imediato do que necessariamente a criação de uma política migratória voltada à proteção dos direitos humanos. Nesse sentido:

Nesse contexto, o desdobramento da política migratória brasileira, não explicitada em qualquer ordenamento jurídico maior, pautou-se pela busca de soluções que atendessem a situações emergenciais, transformando-se, ao final de certo período,

⁹⁴ <https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>. Acesso em 01 de abril de 2019.

em um processo de construção de uma via que, sem ferir a legislação existente, respondeu, na medida do possível – às vezes de forma precária –, às demandas dos imigrantes. Nesse processo, a criação do visto humanitário para os imigrantes haitianos e, posteriormente, para sírios e venezuelanos pode ser descrita como o mais emblemático passo de construção dessa política não explícita, uma vez que busca conciliar a resposta a situações emergenciais com a introdução de alterações na legislação que vão no sentido do reconhecimento dos direitos dos imigrantes.⁹⁵

A concessão do visto de permanência aos haitianos em 2012 foi decorrente da falta de amparo jurídico específico no que concerne a questão dos refugiados ambientais, além da proporção crescente que a questão dos haitianos vinha tomando no território nacional à época, se pautando por razões eminentemente humanitárias⁹⁶.

Ainda que dotada inicialmente de características emergenciais e pontuais, a criação do visto humanitário foi um passo importante que estabeleceu as bases da proteção aos refugiados ambientais no país.

Apesar da concessão do visto não ser o mesmo que a concessão do status de refugiado propriamente dito, o visto é capaz amenizar as vulnerabilidades as quais estão sujeitos os refugiados ambientais⁹⁷. Assim, ao garantir aos indivíduos direitos que antes lhes seriam negados, confere-se efetividade a proteção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, dando concretude aos princípios previstos na constituição e nos tratados que o Brasil é parte, independentemente de o documento em questão deixar em evidência seu caráter temporário.

4.4.1 O Caso dos haitianos como paradigma no tratamento aos refugiados ambientais

Em 12 de janeiro de 2010 o Haiti foi afetado por um terremoto que devastou o país, agravando as condições de vida já precárias enfrentada pela população local.

Muitos haitianos se deslocaram ao Brasil em busca de novas condições de vida, pois sua subsistência havia sido severamente afetada em virtude do desastre ambiental que assolou seu país. Porém, restava um problema, qual justificativa legal seria utilizada para permitir a entrada e permanência dessas pessoas no Brasil?

Apesar da ocorrência de desastres naturais ser um claro fator de enquadramento nas condições de refugiado ambiental, a Lei 9.474/97 traz hipóteses taxativas de concessão de

⁹⁵ FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos**. R. Bras. Est. População, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, abr. 2017. p.146.

⁹⁶ GUERRA, Sidney. REFUGIADOS AMBIENTAIS NO BRASIL: UMA ABORDAGEM A PARTIR DO CASO DO HAITI. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da Ufc**, Fortaleza, v. 38, n. 2, p.191-211, jul. 2018.

⁹⁷ ARRUDA, Gabriel Huet Borges de. **Nova lei de migração e a efetividade dos direitos humanos dos refugiados**, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. p. 48-49.

refúgio, envolvendo a saída do país de origem devido a fundados temores de perseguição ou devido a grave e generalizada violação de direitos humanos.

Assim, se seguida a literalidade da lei, os haitianos em questão não se enquadrariam em nenhuma das hipóteses previstas, não podendo, assim, serem reconhecidos como refugiados.

Como era de se esperar, os imigrantes haitianos tiveram seus pedidos de reconhecimento de refúgio negados. Porém, não seria possível simplesmente dar às costas a essas pessoas, o que levou o governo brasileiro a buscar mediadas alternativas.

A solução encontrada foi a concessão do visto humanitário. Cumpre esclarecer que a primeira versão estabelecida do visto humanitário somente era concedida aos haitianos que tiveram suas condições de vida prejudicadas pelo terremoto de 2010⁹⁸. Ou seja, a resolução nº 97 do Conselho Nacional de Imigração que autorizava a concessão de vistos impunha restrições que se assemelhavam à Convenção de 51, tendo restrições temporais e geográficas, não sendo um autêntico instrumento de política migratória.

A mudança dessa situação só veio a ocorrer com a chegada da nova lei de migração, que trazia previsão expressa para a concessão de visto humanitário com um caráter mais universalista.

Entre as hipóteses de concessão do visto temporário humanitário presentes no art. 14, § 3º da lei 13.445/2017 se encontram:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento (grifo nosso).

Nota-se a previsão expressa de concessão do visto em caso de desastres ambientais, o que representa um enorme avanço da perspectiva de reconhecimento e proteção dos direitos dos refugiados ambientais.

Ademais, a lei também abriu a possibilidade de autorização de residência por um período de 02 anos⁹⁹ para qualquer estrangeiro que faça jus à acolhida humanitária:

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: c) acolhida humanitária;

⁹⁸ Resolução Normativa CNIG nº 97 de 12/01/2012. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em 08/06/2019.

⁹⁹ **Conheça as regras para emissão do visto de acolhida humanitária para haitianos.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/04/conheca-as-regras-para-emissao-do-visto-de-acolhida-humanitaria-para-haitianos>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

A concessão do visto humanitário para haitianos no Brasil é um grande avanço do ponto de vista humanitário, abrindo espaço para a proteção de um grupo que aparentemente não estava amparado pelo regime protetivo do Direito dos Refugiados. Nesse sentido discorrem José Gediel e Melissa Casagrande:

A observação do princípio de non-refoulement na concessão do visto humanitário para qualquer haitiano que ingresse no Brasil regular ou irregularmente, é um exemplo da extensão de uma prática humanitária que visa à preservação da dignidade humana e à busca da consolidação dos Direitos Humanos em terras estrangeiras, já que o país de nacionalidade passa por circunstâncias de grave perturbação da ordem pública.¹⁰⁰

A concessão de vistos foi regulamentada pela Portaria Interministerial nº 10 do Ministério de Relações Exteriores¹⁰¹, criando precedente para a sua emissão em outros casos envolvendo refugiados ambientais.

Deve-se atentar, porém, para o fato de que a portaria não utiliza como requisito para a concessão do visto à necessidade de o migrante haitiano ser vítima direta do desastre que assolou o país, ou seja, aos olhos do governo brasileiro os migrantes haitianos não são necessariamente refugiados ambientais, podendo ter sua proteção revogada a qualquer momento¹⁰².

A possibilidade de novos refugiados ambientais serem abarcados pela concessão de vistos humanitário fica claro em comunicado do Itamaraty, que informou que “Novas portarias poderão ser publicadas oportunamente para contemplar outras situações concretas”¹⁰³, abrindo-se espaço para a proteção dos refugiados ambientais no Brasil, ainda que não através da concessão do status de refugiado per si.

¹⁰⁰ GEDIEL, José Antônio Peres; CASAGRANDE, Melissa Martins. **A migração haitiana recente para o Brasil: bases teóricas e instrumentos político-jurídicos**. Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD. v.4, n.8, 2015.

¹⁰¹ BRASIL. Disponível em <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2010-2018.pdf>. Acesso em 22 de maio de 2019.

¹⁰² OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte de. **A Proteção Integral Do Migrante Haitiano No Brasil: Uma Análise Situacional Do Visto Humanitário**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7575c8affdb79557>. Acesso em: 08 de junho de 2019.

¹⁰³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Visto Humanitário para Haitianos. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18622-visto-humanitario-para-haitianos>. Acesso em 06/06/2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos migratórios são parte fundamental da história humana, sendo complexo determinar quais suas causas e motivadores. Não é fácil para uma pessoa abandonar o território que sempre ocupou e com o qual criou laços afetivos e culturais.

A crise ambiental global é um fenômeno que permeia o cotidiano da humanidade, e alguns dos seus efeitos já se fazem sentir, como no caso da questão dos refugiados ambientais.

Os refugiados ambientais são o produto da associação entre questões ambientais e o complexo fenômeno das migrações, sendo difícil em determinadas situações definir o nexo de causalidade entre a degradação ambiental e os fluxos migratórios, ou seja, nem sempre resta claro se os desastres ambientais são causa dos movimentos migratórios ou apenas mais um elemento que assola populações que já vivem em situações de vulnerabilidade e falta de apoio estatal e social.

A proteção que esse grupo de migrantes recebe ainda é muito incipiente, não sendo possível afirmar que os mesmos são reconhecidos pela comunidade internacional como autênticos refugiados, o que levanta enormes desafios do ponto de vista da proteção de milhões de pessoas frente a uma crise humanitária iminente.

Certamente os refugiados ambientais não se enquadram no conceito clássico de refugiados, não podendo alegar que sofrem perseguições por motivos de religião, raça, grupo social, nacionalidade, opinião política ou grave e generalizada violação de direitos humanos. Porém, tal fato não significa que esse grupo não se encontre ameaçado e nem necessite de proteção urgente.

Estabelecer um regime de proteção aos refugiados ambientais é, antes de mais nada, reconhecer que a pessoa humana deve ser protegida e amparada pelo Direito Internacional, independente das circunstâncias. É combater a discriminação que os deslocados forçados sofrem em função das circunstâncias que os obrigaram a fugir de seu país de origem, seguindo as premissas estabelecidas na Declaração Universal de Direitos humanos.

Enquanto não se estabelece um regime próprio de proteção aos refugiados ambientais, é necessário se utilizar temporariamente do complexo arcabouço jurídico internacional de proteção aos direitos humanos, para evitar que milhões de pessoas tenham sua sobrevivência comprometida em função de uma omissão dolosa por parte dos atores internacionais.

É necessário reconhecer que os principais instrumentos de proteção aos refugiados, como a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 são produtos de seu tempo, e que com as mudanças nas relações globais, é necessário pensar instrumentos que se adequem a nova realidade que se põe. O Estatuto dos refugiados não solucionou todas as questões envolvendo refúgio, o que não significa que tenha se tornado menos relevante, sendo apenas necessário ampliar seu alcance frente à crise ambiental que já é uma realidade, e não uma simples previsão distópica.

Nesse contexto, o Brasil se insere no novo paradigma de proteção aos deslocados internacionais que se estabeleceu com a Convenção de Cartagena, que prioriza a proteção dos direitos humanos.

O Brasil tomou um passo importante na proteção a esses refugiados com a entrada em vigor da nova lei de migração, que alterou o paradigma com que os estrangeiros são encarados, reconhecendo a importância da proteção da dignidade humana e a garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Acima de tudo, tem-se o estabelecimento da igualdade de nacionais e estrangeiros em direitos e deveres.

A Constituição Federal de 1988 assegura aos imigrantes o direito ao trabalho, à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos.

Nessa esteira, a criação do Visto Humanitário para os haitianos marcou um passo na história da proteção aos refugiados ambientais, servindo como exemplo para que outros países tomem medidas semelhantes. O visto nasce num ambiente de adequação do ordenamento aos princípios do direito internacional, atuando no sentido de dar concretude às normas protetivas dos direitos humanos, que de outra forma seriam apenas parte de um discurso retórico.

A Lei de migração estabeleceu em definitivo no ordenamento pátrio o espírito humanitário e o dever de solidariedade presente no Direito dos Refugiados. A Lei reconhece o estado de vulnerabilidade que afeta os refugiados que fogem de desastres naturais, e estabelece as bases para uma futura política migratória focada na proteção da pessoa humana.

Não significa que o Brasil efetivamente reconheceu a presença dos refugiados ambientais, ou que a proteção atual seja suficiente, longe disso, porém, é necessário reconhecer cada avanço como uma grande conquista para a proteção de um grupo que cresce em número a cada dia e não pode e nem deve mais ser ignorado, sob pena de condenar o futuro de milhões de pessoas a uma vida desprovida do mínimo existencial.

REFERÊNCIAS

ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente. Disponível em https://justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_lavanchy.pdf. Acesso em: 01 de junho de 2019

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

_____. **Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984.** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 02/05/2019.

_____. **Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas.** 1994.

_____. **Declaração e Plano de Ação do Brasil.** 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

_____. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina.** 2004. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 11 de junho de 2019.

_____. **Global Trends: Forced Displacement in 2017.** Disponível em https://www.unhcr.org/5b27be547#_ga=2.225750041.2040669549.1559939820-175178441.1559490079. Acesso em: 08 de junho de 2019.

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto do Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados.** Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em 01 de maio de 2019.

_____. **Número de pessoas deslocadas chega a 68,5 milhões em 2017.** Disponível em <https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/>. Acesso em: 02.03.2019.

_____. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos.** Disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf >. Acesso em 19 de abril de 2019.

_____. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados.** 1967.

ARRUDA, Gabriel Huet Borges de. **Nova lei de migração e a efetividade dos direitos humanos dos refugiados**, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

BATE, Diane C., **Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change**. 2002.

BATISTA, Simone; BONINI, Luci Mendes de Melo. **Lei de migração no Brasil à luz da crise humanitária no mundo**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19851&revista_caderno=29. Acesso em: 11 de junho de 2019.

BLACK, Richard. **Environmental refugees: myth or reality?** UNHCR Working Paper nº 34, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define Mecanismos Para A Implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e Determina Outras Providências. Brasília. 1997.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números 3º edição**. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-nasmeros_1104.pdf. Acesso em: 07 de junho de 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Visto Humanitário para Haitianos. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18622-visto-humanitario-para-haitianos>. Acesso em 06/06/2019.

Cartagena +30 e a adoção da Declaração do Brasil sobre Refugiados, Apátridas e deslocados. Disponível em: <https://caminhosdorefugio.com.br/tag/declaracao-de-cartagena/>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção dos “refugiados ambientais” no direito internacional**. 312 f. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

_____. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 113 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COELHO, Helena Carvalho. Do direito constitucional ao meio ambiente e desdobramentos principiológicos à hermenêutica (ambiental?). **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p.53-73, jan. 2014.

COSTA, Claudia Silvana da. **Refugiados no contexto das mudanças ambientais**. 220 f. Tese de Doutorado, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

CRISTINO, Eduardo Antônio Dias. **A constituição econômica e os custos dos direitos no brasil: reflexões sobre a crise do constitucionalismo dirigente**. 56 f. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

D'ANGELO, Ellen. F. **Non-refoulement: the search for a consistent interpretation of article 33**. Vanderbilt Journal of Transnational Law, v. 42, n. 79, p. 279-315, 2009. Disponível em: <https://wp0.vanderbilt.edu/wp-content/uploads/sites/78/DAngelo-final_x.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

ECKSTEIN, David; HUTFILS, Marie-lena; WINGES, Maik. **Global Climate Risk Index 2019: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2017 and 1998 to 2017**. Germanwatch, 2019.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. UNEP, 1985.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. **O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos**. R. Bras. Est. População, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, abr. 2017.

GARCIA, Cristiano Hehr. **Direito internacional dos refugiados – história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela plena efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no brasil**. 147 f. Dissertação de Mestrado, Uniflu, Campos dos Goytacases, 2007.

GEDIEL, José Antônio Peres; CASAGRANDE, Melissa Martins. **A migração haitiana recente para o Brasil: bases teóricas e instrumentos político-jurídicos**. Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD. v.4, n.8, 2015.

GLEDITSCH, Nils Petter (Ed.). **Conflict and the Environment**, 1997.

GRUBBA, Leilane Serratine; MAFRICA, Chiara Antonia Sofia. A proteção internacional aos refugiados ambientais a partir do caso kiribati. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 207-226, jan. 2016. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/579/460>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

GUERRA, Sidney. Refugiados ambientais no brasil: uma abordagem a partir do caso do haiti. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da Ufc**, Fortaleza, v. 38, n. 2, p.191-211, jul. 2018.

HARTMANN, Régis. **Pela necessária construção da proteção jurídica internacional dos refugiados ambientais: uma crítica à luz do exemplo da migração haitiana para o brasil**. 139 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

HATHAWAY, James C; FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**. Second Edition. 2014.

IPCC. Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. 2018. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_Chapter1_Low_Res.pdf. Acesso em: 13 de junho de 2019.

JATOBA, Sérgio Ulisses Silva. Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social. **IPEA, boletim regional, urbano e ambiental**, nº 5, junho de 2011. Brasília. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU_n05_urbanizacao.pdf. Acesso em: 12 de junho de 2019.

JESUS, Tiago Schneider de. **Um novo desafio ao direito: deslocados/migrantes ambientais. Reconhecimento, proteção e solidariedade**. 127 f. Dissertação de Mestrado, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados: e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: MÉTODO, 2007.

_____. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2019.

_____; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 275-294, jan. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24228/22991>>. Acesso em: 11 de Jun. 2019.

_____; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **Remhu, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, v. 22, n. 43, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200002. Acesso em: 29 abr. 2019.

JÚNIOR, João Júlio Gomes dos Santos. **Asilos diplomáticos em dimensão global: A América Latina no século XIX**. Disponível em: http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1433693998_ARQUIVO_AN_Artigo.pdf. Acesso em: 29 de abril 2019.

LEVY, Maria Stella Ferreira — O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972). **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 8, f. 49-90, 1974. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v8s0/03.pdf>. Acesso em 12 de junho de 2019.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A garantia de proteção dos Direitos Humanos dos Refugiados ante os impactos do dilema sócio-econômico da conjuntura brasileira contemporânea. In: Edimur Ferreira De Faria; Rubens Beçak. (Org.). **Direitos humanos, direito internacional e direito constitucional: judicialização, processo e sistemas de proteção II**. 01ed. Florianópolis: CONPEDI, 2017, v. 01, p. 267-292.

MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; PEREIRA, Ana Carolina Barbosa. Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, 2012, p. 45-55.

MOREIRA, Julia Bertino; ROCHA, Rossana Reis. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios**. Rev. Sociol. Política, Curitiba, v. 18, n. 37, out. 2010.

NASSER, Salem Hikmat. **Jus Cogens ainda esse desconhecido**. Revista Direito GV, v. 1, n. 2, 2005.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil**. Cadernos OBMigra, v. 1, p. 252-278, 2015.

OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte de. **A Proteção Integral Do Migrante Haitiano No Brasil: Uma Análise Situacional Do Visto Humanitário**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7575c8affdb79557>. Acesso em: 08 de junho de 2019.

ORG. DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Sobre Asilo Diplomático**.

ORG. INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÃO (OIM). **Discussion Note: Migration and the Environment. MC/INF/288**. Disponível em https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf. Acesso em 02 de junho de 2019.

ORG. NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948.

_____. Conselho de Segurança. 5663º Encontro. 2007. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

_____. **Resolução da Assembleia Geral da ONU A/CN.4/643**, de 11 de maio de 2011. Disponível em <https://undocs.org/en/A/CN.4/643>. Acesso em 01 de junho de 2019

PAULA, Bruna Vieira de. **O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v.7, n. 7, 2006/2007.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. 171 f. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo. Saraiva, 2017.

_____. **Direitos Humanos são Eixo Central da Nova Lei de Migração**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-leimigracao>. Acesso em: 06 de junho de 2019.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 150 f. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

RODRIGUES, Viviane Mazine; LAMPIER JUNIOR, Alfredo. Refugiados ambientais: da necessidade de proteção jurídica internacional. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da Ufc**, Fortaleza, v. 37, p.355-368, jun. 2017.

SOARES, Carina de Oliveira. **A proteção internacional dos refugiados e o sistema brasileiro de concessão de refúgio**. Disponível em: <http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9430#_ftn4. Acesso em: 10 de abril de 2019.

SERRAGLIO, Diogo Andreola; SOCCOL, Flávia Thomaz. Os Deslocados Ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a Violação de Direitos em projetos de Desenvolvimento. In: JUBILUT, Liliana Lyra et al. **“Refugiados Ambientais”**. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018.

STF. Extradução: 1196, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 24/06/2013, Data de Publicação: 27/06/2013. Disponível em: <https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5308132/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-771401720055010056-77140-1720055010056/inteiro-teor-11666284?ref=juris-tabs>. Acesso em: 11 de junho de 2019.

STF. Tutela Provisória em ACO: 3121, RR-Roraima 0069076-95.2018.1.00.0000, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 06/08/2018, Data de Publicação: 08/08/2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/610024164/tutela-provisoria-na-acao-civel-originaria-tp-aco-3121-rr-roraima-0069076-9520181000000?ref=serp>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

STJ. Resp. 1366331-RS. Relator: Min. Humberto Martins. Data de julgamento: 16/12/2014. Data de publicação: 19/12/2014. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;resp:2014-12-16;1366331-1405694>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século xxi**. Disponível em <https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>. Acesso em 03/04/2019.

VIEIRA, Ligia Ribeiro. **Refugiados ambientais: desafios à sua aceitação pelo direito internacional**. 203 f. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.