

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS - CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**REFUGIADOS AMBIENTAIS: considerações sobre a importância do reconhecimento
jurídico**

LEILANE NASCIMENTO DOS REIS SANTOS

Rio de Janeiro - RJ

Setembro - 2017

REFUGIADOS AMBIENTAIS: considerações sobre a importância do reconhecimento jurídico

LEILANE NASCIMENTO DOS REIS SANTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Enara Echart Muñoz

Rio de Janeiro - RJ

Setembro - 2017

REFUGIADOS AMBIENTAIS: considerações sobre a importância do reconhecimento jurídico

LEILANE NASCIMENTO DOS REIS SANTOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Jadir Anunciação de Brito
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Prof. Dra. Vanessa Oliveira Batista Berner
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dra. Enara Echart Muñoz – Orientadora
Universidade Federal do Estado Rio de Janeiro – UNIRIO

À minha mãe, Zélia Nascimento dos Reis,
primeira mulher intelectual negra da minha vida,
por ter me ensinado a ouvir.

À minha tia Ester Nascimento dos Reis (*in
memorian*) por ter me ensinado a ressignificar a
loucura.

AGRADECIMENTOS

Agradecer em poucas palavras parece nunca ser suficiente para retribuir a imensidão do ato daqueles que me ajudaram. Ingressar no mestrado, e escrever uma dissertação de um tema tão complexo proporciona muitos sentimentos contraditórios. Ao mesmo tempo em que cada pequeno avanço é comemorado, os obstáculos quase me levam a desistir. Então, para todos aqueles que me impulsionaram a permanecer e concluir esse período, o meu muito obrigada.

Agradeço a minha orientadora, Enara Echart Muñoz. Especialmente pela paciência. Sua inteligência, gentileza, e a maneira de repassar o conhecimento, são inspiradores, e mesmo em tão curto tempo, posso afirmar que é uma das melhores professoras que tive na vida.

Agradeço aos professores presentes na banca de qualificação, Dr. André Coelho, e Dr. Jadir Brito. Suas orientações foram precisas, e me senti prestigiada ao perceber que eles realmente leram e pesquisaram sobre o meu trabalho. Tive o prazer de ser aluna do Dr. André, e foi um dos melhores professores do curso. Para mim, sua matéria deveria ser obrigatória para ambas as linhas de pesquisa. O Dr. Jadir gentilmente me emprestou vários livros usados nessa bibliografia, e ainda me orientou no estágio docente. Aprendi com ele em pouco tempo mais do que anos estudando o Direito Constitucional. Muito obrigada.

Aos colegas de mestrado, meu agradecimento com imenso carinho. Foram altos momentos de debates, de discussões saudáveis, de reclamações e de risadas, e cada um me ensinou de maneira única. Especialmente às minhas amigas que carregarei para sempre comigo, Natália Faria, e Larissa Coelho, vocês foram o meu presente. Valeu a pena tanta história para conhecê-las.

Tenho a sorte de ter tantos amigos de alma, e eles foram fundamentais pela escuta. Queria poder citar todos os que não cobraram a minha ausência e que me incentivaram, mas deixarei para o abraço pessoalmente. Mas destaco minhas irmãs: Camila Marques, Cristiany Azevedo, Grazielle Mizumukai, Euriana Travagim, Laura Arbex, Lian Tai, Luiza Delgado, e Maria Izabel Valença, agradeço por forma plena. Nessa reta final, o conhecimento e conselhos da Camila, hoje doutora, e da Maria Izabel (que inclusive me convenceu a não largar o meu emprego!) foram essenciais para que eu conseguisse “destravar” e concluir o trabalho. Obrigada manas.

Minha tia Mônica Reis, por sempre manter aquecido o meu estômago, e pelas danças da vida, muito obrigada.

Minha querida Ivanete, por tantos momentos de escuta e e fortalecimento.

Meu anjinho, Diogo Cruz, um novo amigo que chegou com intensidade, ajudando a tornar esse trabalho concreto.

Por fim, agradeço a Cáritas, os projetos Abraço Cultural e Chega Junto, um dos poucos lugares que conversaram comigo no processo de pesquisa.

Identidade

Preciso de ser outro
para ser eu mesmo

Sou grão de rocha
Sou o vento que a desgasta

Sou pólen sem insecto

Sou areia sustentando
o sexo das árvores

Existo onde me desconheço
aguardando pelo meu passado
ansiando a esperança do futuro

No mundo que combato
morro
no mundo por que luto
nasço.

Mia Couto

RESUMO

SANTOS, Leilane Nascimento dos Reis. **REFUGIADOS AMBIENTAIS**: considerações sobre a importância do reconhecimento jurídico. Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, 2017.

Essa dissertação pretende demonstrar a necessidade de reconhecer os refugiados ambientais pelo direito internacional. É notável o aumento da degradação ambiental, seja por motivos naturais, ou pela interferência humana, e como consequência, pessoas são impossibilitadas de permanecer no local da sua residência, e forçadas a migrar. Ao mesmo tempo, o reconhecimento do grupo como refugiados é bastante contestado, uma vez que foge do conceito estabelecido pela Convenção dos Refugiados (1951), e também porque as fronteiras estatais encontram-se cada vez mais fechadas até mesmo para os refugiados tradicionais. Porém, a unificação da luta das pessoas deslocadas ao redor do mundo, pode ser uma importante opção de combate, inclusive para a elaboração de políticas públicas.

Palavras-chave: degradação ambiental; refugiados ambientais; políticas públicas.

ABSTRACT

SANTOS, Leilane Nascimento dos Reis. **REFUGIADOS AMBIENTAIS**: considerações sobre a importância do reconhecimento jurídico. Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, 2017.

This paper aims to demonstrate how fundamental is to recognize the environmental refugees by international law. There's been a global environmental changes and climatic disasters, whether due to natural phenomena, or provoked by human action, which obstruct, totally or in part, people's lives, and engenders forced migration. At the same time, there are difficulties to expand and recognize this new categorie of refugee, because there's no inclusion among the beneficiaries of the Refugee Statute of the Genève Convention (1951), and also because and also because there are political obstacles even for traditional refugees. Despite of that, er understand the concept should be strengthened in order to deal more effectively with the problems that refugees experience today and to increase public policies to this group.

Keywords: environmental changes; environmental refugees; public policies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Número de pessoas deslocadas em razão de catástrofes ambientais, entre 2008-2013, conforme estimativa do IDMC.....	39
Gráfico 2 -	Países com maior número de deslocados por razões ambientais.....	39
Gráfico 3 -	Refugiados devidamente reconhecidos no Brasil, entre 2010 e 2016....	90
Gráfico 4 -	Número de solicitações de refúgio, entre 2010 e 2016.....	91
Gráfico 5 -	Número de solicitações de refúgio no ano de 2016, pelo país de origem.....	92
Gráfico 6 -	Número de deferimentos da condição de refugiado, por país, no ano de 2016.....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR -	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANUAR -	Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento
CNIg -	Conselho Nacional de Imigração
CNUMAD-	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento
CONARE -	Comitê Nacional para Refugiados
CQNUMC -	United Nations Framework Convention on Climate Change
CRER -	Convenção Relativa do Estatuto dos Refugiados
HRBA -	Human Rights-Based Approach to Development
IDMC -	Internal Displacement Monitoring Centre
IPCC -	Intergovernmental Panel on Climate Change
MINUSTAH -	Mission pour la Stabilisation en Haiti
NAPA's -	National Adaptation Programmes of Action
OAB – RJ -	Ordem dos Advogados do Brasil – Rio de Janeiro
OIM -	Organização Internacional da Migração
OIR -	Organização Internacional para os Refugiados
OIT -	Organização Internacional do Trabalho
ONG -	Organização Não-Governamental
ONU -	Organização das Nações Unidas
PNUMA -	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SEASDH -	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
UFF	Universidade Federal Fluminense

SUMARIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	A RESPONSABILIDADE DA SOCIEDADE PELOS RISCOS AMBIENTAIS.....	16
1.1	Cosmopolitismo e sociedade de risco.....	23
2	MIGRAÇÕES, MEIO AMBIENTE E JUSTIÇA AMBIENTAL.....	29
2.1	A globalização e as migrações.....	29
2.2	Migrações por motivos ambientais.....	35
2.3	Sobre Justiça ambiental (e Injustiça Ambiental).....	41
2.3.1	Considerações sobre o racismo ambiental.....	48
2.4	Responsabilidade comum, mas diferenciada.....	51
3	RECONHECIMENTO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS.....	56
3.1	Evolução no reconhecimento da categoria dos refugiados.....	56
3.1.1	A instrumentalização jurídica do Direito dos Refugiados.....	60
3.2	Os Direitos Humanos e os Refugiados.....	65
3.2.1	Direito ao meio ambiente saudável.....	70
3.3	Os problemas para o reconhecimento dos refugiados ambientais.....	71
3.3.1	Argumentos contrários ao reconhecimento da categoria de refugiado ambiental.....	73
3.3.2	Fundamentos para a proteção dos refugiados ambientais.....	76
4	REFUGIADOS NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO.....	81
4.1	Considerações sobre políticas públicas.....	81
4.1.1	Breve estudo sobre a teoria das políticas públicas.....	82
4.2	Refúgio no Brasil.....	87
4.2.1	Nova Lei de Migrações.....	96
4.3	Pontuando políticas públicas para refugiados.....	97
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105
	APÊNDICES.....	114

INTRODUÇÃO

Vivemos em um mundo globalizado e integrado. Essa frase padrão pode ser escutada diariamente e dependendo de quem e da onde parte o olhar, ela é verdadeira. Algumas pessoas circulam livremente por países considerados “exóticos”, contam as suas histórias nas redes sociais, desfrutam as maravilhas de poder conhecer novas culturas e escolhem trabalhar em lugares diferentes do seu local de nascimento, seja para desacelerar do mundo moderno ou em busca de outro padrão de vida.

Por outro lado, a globalização também colaborou para o deslocamento de migrantes que pertencem a categorias indesejadas. Esses encontram as fronteiras fechadas e ao ultrapassá-las, encaram novos problemas, tais como a xenofobia, o racismo, o sentimento nacionalista exacerbado (BAUMAN, 2017).

Dentro dos migrantes que não pertencem, decidimos trabalhar com os refugiados ambientais. A escolha dessa definição para as pessoas que se deslocam por motivos climáticos, sejam esses provocados por desastres naturais ou pela ação humana, já demonstra o nosso posicionamento na discussão sobre a ampliação do conceito de refugiados.

Em que pese o aumento dos problemas ambientais e os deslocamentos forçados provocados em razão desses, não há um instrumento jurídico específico sobre o tratamento que deve ser proporcionado para esses migrantes. Certo que são considerados indesejáveis, por partirem especialmente de países de situação periférica, adotando aqui uma visão estadunidense/eurocêntrica sobre desenvolvimento. A instrumentalização dos direitos humanos é considerada satisfatória para a tutela desses indivíduos, porém, apesar de toda a conquista alcançada, tais regras podem não ser suficientes ao se depararem com a soberania estatal e suas fronteiras, que são ainda mais rígidas em relação ao migrante analisado.

Há um maior cuidado quando o deslocado é considerado refugiado, por aumentar a sua margem de proteção. A instrumentalização de quem são os refugiados parte da Convenção de 1951, período pós Segunda Guerra Mundial. Apesar de algumas modificações na citada norma, acreditamos que ela se encontra fixada, por motivos políticos, e que deve ser questionada.

Inúmeros podem ser os motivos dos deslocamentos forçados, passando por guerras, fatores econômicos, ou por motivos ambientais. O fenômeno também pode ser considerado multi-causal, ou seja, não seria possível elencar apenas um problema para o deslocamento.

Podemos, por exemplo, considerar a guerra na Síria, hoje muito vigente nos noticiários. Para fugir da destruição em massa ocorrendo no seu país, milhares de sírios

solicitam refúgios tanto em países vizinhos, como até mesmo no Brasil, como única forma de garantir a sua sobrevivência. Histórias decorrentes da guerra constantemente são destacadas nas redes sociais, com fotos de crianças que perderam a sua vida na tentativa de travessia para outro país.

Antes do conflito armado, a Síria sofreu um grande período de seca, de 2006 a 2010, fruto de uma péssima política ambiental, e que muitos estudiosos consideram ser um dos principais estopins para a atual guerra.

Por ser difícil de separar em alguns casos concretos o motivo que levou aquela pessoa a se deslocar, há certa resistência em considerar os deslocados por motivos ambientais como refugiados. Um dos argumentos é que enfraqueceria o instituto do refúgio. Ao contrário, pensamos que é a maneira de buscar o seu fortalecimento, através da renovação do conceito.

Entendemos que apesar da lógica do mercado hoje predominante, as questões ambientais e suas consequências devem envolver toda a coletividade, uma vez que torna-se impossível se afastar dos problemas rotulados como fundamentais da sociedade contemporânea (SANTOS, 2013). Curial uma mudança de paradigma que entende que para o desenvolvimento, é necessária a degradação. A existência do ser humano é impossível sem a preservação ecológica.

Como os refugiados ambientais são vítimas justamente do descaso da sociedade pelo meio ambiente, exasperando o consumo, a responsabilidade deve ser compartilhada, e recair especialmente pelos Estados que mais se beneficiaram com a depredação ecológica.

Conforme atesta Immanuel Kant [1795], a paz é um processo em construção, sendo essencial uma atuação em conjunto dos governantes e da sociedade para conseguir tal fim, é necessário o aperfeiçoamento do direito internacional. O meio ambiente na situação já calamitosa em que nos encontramos é gerador de conflito, e atinge estabilidade global.

A visão de Kant sugere um direito cosmopolita e entende fundamental uma hospitalidade universal como forma de manter a paz. Segundo ele:

[...] hospitalidade significa aqui o direito de um estrangeiro a não ser tratado com hostilidade em virtude da sua vinda ao território de outro. [...] Não existe nenhum direito de hóspede sobre o qual se possa basear esta pretensão [...], mas um direito de visita, que assiste todos os homens para se apresentar à sociedade, em virtude do direito da propriedade comum da superfície da Terra, sobre o qual, enquanto superfície esférica, os homens não podem estender-se até ao infinito, mas devem finalmente suportar-se uns aos outros, pois originariamente ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra (KANT, 1989, p. 20).

Dessa forma, todo migrante possuiria o direito à hospitalidade universal. Para tanto, é necessário que seja visto como um cidadão – mesmo que depois escolha outra localidade para permanecer.

O tema escolhido foi totalmente inovador para esta pesquisadora, que pela primeira vez estudou a matéria. Para melhor entendermos o debate, assistimos diversas palestras sobre a questão do refúgio, e dos problemas ambientais. As discussões foram enriquecedoras, e mesmo com tanta opinião contrária sobre o reconhecimento formal dos refugiados ambientais, nosso entendimento tornou-se ainda mais firme.

A pesquisa foi especialmente bibliográfica, tanto nacional quanto estrangeira, com a leitura de artigos referentes ao tema. Sempre buscamos o envolvimento principalmente das matérias de direito internacional, direitos humanos e direito ambiental, relações internacionais e ciências sociais. Pesquisamos também nos tratados internacionais e convenções, e coletamos dados nas páginas das organizações não governamentais, além de jornais e revistas especializados.

No primeiro capítulo, iniciamos em busca de justificar o marco teórico escolhido para orientar a pesquisa: o cosmopolitismo. Abordamos o porquê da responsabilidade de toda a comunidade internacional nas questões que envolvem o meio ambiente e os desastres decorrentes da sua exploração ilimitada. Entendemos o problema como global, sendo portanto, transnacional, além das delimitações das fronteiras e da soberania de cada nacionalidade.

Já no segundo capítulo tentamos abordar alguns aspectos do complexo tema das migrações, focando nas ocasionadas por motivos ambientais, e mencionando o fenômeno da globalização. Fundamental repensar a ideologia predominante que tende exaltar a economia e a soberania dos Estados, e salvaguarda a ótica do mercado, enaltecendo a visão cosmopolita. O que está em jogo é a própria preservação do ser humano, visto que o fenômeno tende a se intensificar devido ao alto desgaste ecológico, o que justifica o elevado custo empregado na proteção dos direitos fundamentais e na proteção do meio ambiente.

Mostramos a dificuldade da coleta de dados dos refugiados, visto que a categoria não recebe o devido reconhecimento. Também decidimos relacionar a questão dos refugiados ambientais com a justiça ambiental, e o racismo ambiental.

O terceiro capítulo discorre sobre o direito dos refugiados tradicionalmente reconhecidos, para debatermos se necessária e possível a ampliação desse conceito. A intenção foi delinear a definição clássica para depois mostrar o debate envolvendo os refugiados ambientais.

Por fim, o quarto capítulo buscou tratar de políticas públicas relacionadas para os refugiados tradicionais, e algumas ações tomadas pelos atores de políticas públicas que são responsáveis pelo enquadramento do refugiado na sociedade, para que ele se torne parte da sociedade para onde migrou.

Alguns problemas de metodologia foram enfrentados nesse último capítulo ao longo do tempo disponibilizado para a pesquisa. Inicialmente, a falta de tempo hábil – trabalhar em um ambiente que não incentiva a pesquisa, por exemplo, atrasou bastante o cronograma. Depois, devido a grande crise política que enfrenta o Estado do Rio de Janeiro, alguns contatos foram perdidos, já que alguns projetos não conseguiram avançar, especialmente os que dependiam da ação estatal.

Também cabe mencionar que inicialmente propomos entrevistar haitianos, considerados como refugiados ambientais – e descobrimos que muitos deles não aceitam se enquadrar nessa classificação, e sim como migrantes econômicos – porém seria um projeto que envolveria uma maior dedicação. Entrar em um ambiente apenas para a pesquisa nunca foi a intenção, e sim o de completa interação.

Ao enfrentarmos esse problema, decidimos ser mais viável entrevistar algumas instituições e organizações civis no Rio de Janeiro, porém não foi possível cumprir tal objetivo. Mais uma vez, o tempo disponível para a pesquisa, e a dificuldade para obter respostas das instituições, acabou não sendo suficiente para alcançar a meta traçada. Encaminhamos vários emails com perguntas, além de ligações, para várias instituições. Alguns responderam o contato, porém não a entrevista a tempo para a apresentação desse trabalho. Em outros casos, nem o contato inicial foi retornado.

Porém, para não perder de vez o propósito do capítulo, de que o acolhimento dos refugiados tradicionais é mais eficiente do que no caso dos refugiados ambientais, decidimos mostrar o que foi respondido pela Cáritas, instituição fundamental para o tema. O aprofundamento do debate ficará para outro momento oportuno.

Ainda assim, após esse tempo emergindo no tema, acreditamos que o debate deve transcender o âmbito acadêmico, uma vez que a exclusão dos refugiados ambientais torna-se cada mais mais presente. A definição jurídica é primordial para aumentar a leva de atores que terão mais espaço para atuar. E além da semântica, o acolhimento digno desses migrantes é o único caminho possível para começar a conter parte dos danos causados pela degradação ambiental.

1 A RESPONSABILIDADE DA SOCIEDADE PELOS RISCOS AMBIENTAIS

Não há mais como ignorar as consequências da degradação ambiental, uma vez que a cada momento, surgem novos impactos negativos consequentes da depredação em massa¹. Para se verificar a dimensão do desgaste ambiental, inúmeros são os eventos ocorridos em nível global: o desaparecimento dos Estados Insulares²; a poluição ambiental por agentes químicos, que resultou desastres como o de Bophal, em 1984, com a morte imediata de 3 mil pessoas, e afetando mais de 200 mil; mortes em decorrência da poluição do ar e da água, entre tantos. Ateste-se que de acordo com o Relatório Meio Ambiente Saudável, Povo Saudável (Healthy Environment, Healthy People) do PNUMA, lançado em maio de 2016, que a degradação do meio ambiente foi responsável por 23% das mortes globais no ano de 2012³.

Além das causas naturais, a ação do homem no meio ambiente acelera o processo de degradação ambiental, tornando o consumo maior do que a recuperação. Inclusive, conforme ressalta Dionis Blank (2015), o aumento populacional do planeta agrava o problema da escassez dos recursos naturais.

É certo que as mudanças resultantes dos ciclos naturais do planeta são constantes, como as que causam o aquecimento e o resfriamento do planeta, e a atividade geológica. Porém, a agressiva interferência humana, especialmente através da industrialização, desestabiliza a vida atual, e altera a rotina da população de maneira gritante, sendo necessárias regras de adaptação que incluam essa nova realidade social e jurídica.

Por tantas razões como as acima elencadas, torna-se primordial o debate sobre maneiras de amenizar os efeitos da degradação, e o desenvolvimento sustentável⁴ passa a ser meta na agenda internacional. Nesse viés, procura-se encontrar possibilidades de buscar um meio ambiente sadio e garantir a sobrevivência das próximas gerações.

Procurando novas vias para amenizar as consequências dos riscos ambientais para as futuras gerações, frequentemente são organizadas conferências internacionais, e elaborados

¹ Soma-se ao cenário a crescente literatura que analisa o meio ambiente nocivo com a questão da segurança, concluindo que a escassez de água, comida, como exemplo, altera o modo de vida de uma população, o que fomenta os conflitos armados (THEISEN, GLEDITSCH, BUHAUG, 2013).

² O documentário “The Hungry Tide” mostra o aumento do nível do mar do Estado de Kiribati, fenômeno causado pela mudança climática, como a população local está lidando com o atual cenário e a luta para a relocação para outro local.

³ Relatório disponível em: <https://wedocs.unep.org/>. Acesso em 25 de agosto de 2017.

⁴ Como desenvolvimento sustentável, deve entender que só é possível se ele for inclusivo, buscando focar nas pessoas. Silva et. al.(2012, p. 29) mencionam que Sachs (1993, p. 25 - 27) apresenta o conceito de sustentabilidade em cinco dimensões, quais sejam: social, econômica, ecológica, geográfica e cultural. Tal conceito pluridimensional evidencia que se deve “buscar soluções para o sistema como um todo, interagindo com as diferentes demandas quer sejam em aspecto ambiental, social, econômico, geográfico ou espaço-territorial, político e cultural”. Nesse trabalho, priorizamos a dimensão social da sustentabilidade.

documentos, que reúnem a comunidade global, que discute e planeja formas de prevenção e combate dos desastres. Para tanto, é necessária a colaboração entre todas as nações, devendo-se indagar sobre aspectos relativos à soberania nacional, desenvolvimento, e limitação das fronteiras, em prol de uma solução durável e conjunta.

O Brasil faz parte dos países apreensivos com a questão ambiental, participando de diversas Convenções sobre o tema, como também subscreve acordos onde se compromete a reduzir a sua atuação na devastação⁵.

Apesar da impossibilidade de contemplar todos os encontros, algumas Convenções merecem ser destacadas pela sua importância histórica. Vejamos. O debate começa a ganhar novas proporções a partir da década de 70, com o Relatório do Clube de Roma. O mencionado clube, fundado pelo então presidente do Comitê Econômico da OTAN, Aurelio Peccei, foi elaborado com o propósito de repensar o sistema industrial vigente, e reunia grandes líderes empresariais. Seu relatório, publicado com o nome *The Limits to Growth*, destaca a importância de conter o crescimento como a única maneira de preservação de um futuro digno em todos os países⁶.

Em que pesem as inúmeras críticas⁷ sobre o documento, Leandro Dias de Oliveira (2012) aponta a importância de uma instituição de peso e os seus pesquisadores se interessarem pelos problemas ecológicos. André Lago também relata que “o foro de discussão mostrou que a preocupação com o meio ambiente não se limitava a uma parcela “alternativa” das sociedades mais desenvolvidas, mas atingia, também, alguns *decisionmakers*, conscientes das implicações políticas e econômicas de uma mudança de paradigma” (LAGO, 2007, p. 28). Meses após a sua publicação, em 1972, as Nações Unidas organizou a Conferência de Estocolmo, vista como um marco que enfatizou questões sobre o meio ambiente.

⁵ Podemos exemplificar o compromisso brasileiro assumido perante os seguintes tratados: A Convenção de Viena, para a proteção da Camada de Ozônio (1985), a Convenção – Quadro das Nações Unidas (1992), o Protocolo de Quioto (1997), entre outros.

⁶ Para mais informações acesse: www.clubofrome.org.

⁷ Sobre tais críticas, André Aranha Corrêa do Lago: Publicado com o título de **The Limits to Growth**, poucos meses antes da abertura da Conferência de Estocolmo (março de 72), este documento apresentava perspectiva quase apocalíptica das consequências do “progresso” nas bases em que se estava desenvolvendo. O livro refletia a visão de que a sociedade moderna se encaminhava para a autodestruição (...). As soluções apresentadas colocavam em questão diversos aspectos da sociedade industrial moderna, mas pressupunham a necessidade de ações drásticas nas áreas demográficas e de preservação de recursos naturais, “problemas” associados aos países do Terceiro Mundo. Estes, naturalmente, viam com temor o apoio do Clube de Roma às idéias de alguns setores do movimento ecológico, que interpretavam o desenvolvimento dos países pobres como uma ameaça para o planeta. Para estes setores, os países desenvolvidos poluem, mas, se os pobres se desenvolvem, a escala da destruição será muito maior (LAGO, 2007).

Posteriormente, sob a influência do Relatório Brundtland⁸, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, também chamada como Rio 92, onde representantes de 179 países buscaram adequar uma agenda global⁹ para minimizar os problemas ambientais mundiais, ganha papel de destaque. Outros compromissos também foram firmados, em prol de um desenvolvimento sustentável e de conter a proliferação da pobreza no cenário mundial.

O enriquecimento do debate em torno da questão do meio ambiente nas duas décadas entre Estocolmo e o Rio de Janeiro deu em todos os níveis – governamental, não-governamental, empresarial, acadêmico e científico. O fato de que, entre 1973 e 1990, a proporção de países no mundo com sistemas democráticos tenha crescido de 24,6 para 45,4%, favoreceu a discussão dos chamados “novos temas” – além de meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico e diferentes tipos de discriminação – nos níveis comunitário, regional e nacional em países em desenvolvimento. Estes temas, provenientes muitas vezes da agenda internacional, e introduzidos de maneira parcial e “de cima para baixo” na agenda interna, passaram a ser discutidos “de baixo para cima”, graças à maior participação da sociedade civil nos planos político, social e econômico. Assim, o meio ambiente conquistou, progressivamente, maior legitimidade nos países em desenvolvimento (LAGO, 2007, p. 55).

A partir de então, aprimora-se o conceito de sustentabilidade, buscando o equilíbrio entre o econômico, o social e o ambiental. Porém, apesar da sua importância histórica, a proposta de desenvolvimento sustentável inclusivo da Rio 92 foi mitigada pelo processo de globalização.

Também merece destaque a Cúpula de Johannesburgo (2002). O cenário era de descontentamento pela falta de disposição de negociação entre os governos após a Rio 92. Os 10 anos entre as duas conferências foram de intenso crescimento tecnológico, e prestigiando o setor econômico, o que acabou fortalecendo a visão de consumo e padrões ocidentais, desfavorecendo a projeção de um desenvolvimento sustentável (BARBOSA,

⁸ O Relatório Brundtland elaborado pela Comissão Mundial para Meio Ambiente e Desenvolvimento, instituída pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Diversos autores colocam o Relatório, publicado sob o nome “Our Common Future”. Aranha: “As conclusões do Relatório não poupam os países desenvolvidos nem aqueles em desenvolvimento, mas oferecem alternativas e apontam caminhos viáveis que não excluem o desenvolvimento dos pobres e o questionamento dos padrões dos países mais ricos” (LAGO, 2007, p. 65).

⁹Sobre a Agenda 21: Texto completo disponível em http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Agenda_21_Global_Integra.pdf. André Aranha Corrêa do Lago: Trata-se de um programa de ação que atribui novas dimensões à cooperação internacional e estimula os governos, a sociedade civil e os setores produtivo, acadêmico e científico a planejar e executar juntos programas destinados a mudar as concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e de proteção do meio-ambiente (LAGO, 2007, p. 76).

2008). Também chamada de “Cúpula do Desenvolvimento Sustentável”, seu grande feito foi fortalecer a participação das ONGs no debate, e especialmente, tornar as medidas de ações mais concretas.

O quarto encontro da ONU aconteceu novamente no Rio de Janeiro, o Rio + 20; em 2012. Também alvo de muitas críticas¹⁰, porque novamente destaca-se a falta de comprometimento dos Estados participantes da Rio 92.

Além das Conferências, existem outros encontros, e fóruns temáticos, todos com o objetivo de construir metas para conter os problemas ambientais. Como exemplo, as Conferências das Partes (COP), que visam lidar com as questões climáticas e estabelecem metas para a redução dos gases de efeito estufas. A COP-21, realizada em Paris, no ano de 2015, teve como objetivo conseguir concretizar um acordo entre os países para diminuir a emissão dos gases, diminuindo o aquecimento global e em consequência limitar o aumento da temperatura global em 2°C até 2100. Já em 2016, a COP 22, realizada no Marrocos, busca vias de alcançar as metas acordadas anteriormente.

Luciana Barbosa (2008, p. 14) ressalta que especialmente a partir de 2007, as questões climáticas passaram a ser tratadas também como de segurança internacional, e destaca 3 eventos que considera significativos: a publicação do Quarto Relatório de Avaliação” do IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), a primeira reunião do Conselho de Segurança para debater o tema, e o prêmio Nobel da Paz concedido ao IPCC e ao ex Vice-Presidente dos Estados Unidos Al Gore. Assim, adentra cada vez mais na agenda o processo gradual de construção das mudanças climáticas como ameaça à paz e segurança internacionais.

Para todos os efeitos, a questão ambiental tem emergido como um desafio (ecológico, de desenvolvimento, de segurança, etc.) que expõe ao exame crítico alguns dos pressupostos fundamentais da “mainstream” das ciências sociais e, mais especificamente, dos estudos de segurança, que resistiram por um longo tempo à inclusão dos problemas ambientais em suas análises. Entretanto, estudos com esse enfoque tem se tornado cada vez mais frequentes, sendo comum encontrar publicações sobre problemas socioambientais de caráter global, como os refugiados ambientais (BATTES, 2003; EL-HINNAWI, 1985; MYERS, 1993), as guerras e os conflitos por recursos naturais escassos (STARR, 1991; TURTON, 2001; HOMER-DIXON, 1991) e mais recentemente sobre as ameaças colocadas pelas mudanças climáticas (BARNETT, 2001; BRAUCH,

¹⁰ Disponível em: <http://www.ebc.com.br/especiais/rio20/noticias/o-futuro-que-nao-queremos-ativistas-publicam-carta-com-criticas-a-rio20/>.
Também em: <http://www.ipetitions.com/petition/the-future-we-dont-want/>.

2007; 2008; FLOY, 2008; TROMBETTA, 2008; WAEVER, 2009)
(BARBOSA, 2008, p. 13).

O Relatório de 2014 do IPCC¹¹. (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) revela a urgência de repensarmos o desenvolvimento, e de reduzirmos a vulnerabilidade das transformações climáticas atuais. A pesquisa informa o aumento das concentrações dos principais GEEs¹² na atmosfera, devido a queima de combustíveis fósseis, e dos desmatamentos nas florestas, o que poderá promover o aumento da temperatura do planeta em até 4°C. Pinto, Stella e Moutinho (2014) asseguram que apesar dos esforços para promover as mudanças necessárias em busca do equilíbrio ambiental, ainda estamos longe de elaborarmos uma estratégia adequada para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Considerando que os recursos naturais não são ilimitados, torna-se fundamental refletir sobre o modelo econômico vigente, bem como identificar, e avaliar os riscos decorrentes da falta de renovação do mesmo.

Canotilho (2012) classifica os problemas ecológicos ambientais como de primeira e de segunda geração. A primeira relaciona-se com a prevenção e o controle da poluição, além da subjetivização do direito ao ambiente como direito fundamental ambiental. Já em relação à segunda geração refere-se a um *pluralismo legal global*, pensando no futuro das próximas gerações.

Vejam, por *suma capita*, alguns destes problemas ecológicos de segunda geração. O primeiro é o dos *efeitos combinados* dos vários factores, de poluição e das suas *implicações globais e duradouras* como o efeito de estufa, a destruição da camada de ozônio, as mudanças climáticas e a destruição da biodiversidade. Torna-se também claro que a profunda imbricação dos efeitos combinados e das suas implicações globais e duradouras colocam em causa comportamentos ecológicos e ambientalmente relevantes das *gerações actuais* que, a continuarem sem a adopção de medidas restritivas, acabarão por comprometer, de forma insustentável e irreversível, os *interesses das gerações futuras* na manutenção e defesa da integridade dos componentes ambientais naturais. Estes interesses só podem proteger-se se partirmos do pressuposto ineliminável e incontornável de que as actuações sobre o o meio ambiente adoptadas pelas gerações actuais devem tomar em consideração os interesses das gerações futuras (CANOTILHO E LEITE, 2012, p. 24).

¹¹ Disponível em <http://www.ipcc-wg2.gov/AR5/>.

¹² CO₂, metano e óxido nitroso.

Percebe-se a importância do compromisso para as próximas gerações. Conforme descreve Canotilho, a partir da Conferência do Rio de 1992, baseada no princípio do desenvolvimento sustentável, fomenta o tema da responsabilidade de longa duração. Dessa forma, os Estados são obrigados a tomarem medidas de proteção que garanta a sobrevivência humana (CANOTILHO E LEITE, 2012, p. 30).

Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 221) aborda os problemas da sociedade contemporânea, e propõe um modelo que identifica as quatro constelações de relações sociais que identifica como: o espaço-tempo doméstico, o espaço-tempo da produção, o espaço – tempo da cidadania e o espaço tempo-mundial.

O autor encaixa a crise ambiental no espaço tempo mundial, que define como “o estado –tempo das relações sociais entre sociedades territoriais, nomeadamente entre Estado-Nação no interior do sistema mundial e da economia-mundo” (SANTOS, 2013, p. 231). Para ele, a intensa globalização da economia, e das interações transnacionais confere ao espaço-tempo um aumento da polarização Norte-Sul, países periféricos e de centro. E destaca três problemas: a explosão demográfica, a globalização da economia e a degradação ambiental.

O autor salienta que dentre todos os problemas, o mais preocupante, e de caráter transnacional, é a crise ambiental. Dependendo da forma em que for encarada, a questão pode redundar num conflito global entre o Norte e o Sul, ou pode ser um exercício de solidariedade transnacional e intergeracional.

Qual o impacto da degradação ambiental nas relações Norte/Sul? O fato de esse impacto ser crescentemente global parece indicar que não há face a ele a possibilidade de uns só retirar vantagens, e outros, só desvantagens, pelo que será “natural” a solidariedade internacional para o enfrentar. Na verdade, nada parece mais difícil do que a construção da solidariedade nesse domínio. Em primeiro lugar, a gravidade do problema ambiental reside antes demais no modo como afetará as próximas gerações, pelo que a sua resolução assenta forçosamente num princípio de responsabilidade intergeracional e numa temporalidade de médio e longo prazo (SANTOS, 2013, p. 232).

Nesse viés, podemos entender que a crise ambiental é um problema de nível transnacional, que afeta inclusive os países considerados mais desenvolvidos.

Urge a necessidade de pensar no coletivo. Ivanilson Raiol, ao mencionar a defesa ambiental na pós modernidade, atesta que apesar dos avanços tecnológicos, as promessas em prol desse desenvolvimento não cumpriram o prometido, que era aprimorar o bem estar das pessoas, uma vez que apenas os interesses dos países desenvolvidos foram favorecidos,

fomentando os desejos das empresas transnacionais, que porém acabou levando as sociedades mundiais a um ambiente de incerteza, diante das ameaças resultantes do modelo econômico estabelecido como hegemônico (RAIOL, 2010, p. 145).

José Morato Leite fala sobre o surgimento da sociedade de risco, e conclui que é a sociedade que pode sofrer a qualquer momento uma catástrofe ambiental, devido a ausência de mecanismos jurídicos que solucionem o problema da sociedade desenfreada. Entende que os riscos podem expor inúmeros sujeitos a estados de desfavorabilidade, influenciando inclusive as futuras gerações (CANOTILHO E LEITE, 2012, p. 158).

A proliferação de causas ameaçadoras expressa-se, agora, na forma de riscos inseguráveis, que são originados de processos de decisão desenvolvidos em espaços institucionais de acentuado déficit democrático, com poder de vitimizar gerações em uma escala espacial e temporal de difícil determinação pela ciência e pelos especialistas. São riscos cujo perfil é caracterizado pela indeterminação e, no grau máximo, pelo completo anonimato que paira sobre seus responsáveis, suas causas e vítimas, sua extensão, seus efeitos e sobre a própria qualidade perigosa das causas, que se situam em um amplo contexto de incertezas e imprecisões, impossibilitando a própria compreensão social e, principalmente, sua regulação jurídica (CANOTILHO E LEITE, 2012, p. 161).

A sociedade de risco acima mencionada afeta diretamente a população global. Raiol também argumenta que não apenas nas causas naturais, como também a ação humana sobre o meio ambiente provocou o desequilíbrio ecológico, e conseqüentemente afetam as vidas humanas vítimas de tais desastres. Surgem milhares de errantes, desabrigados, e que devem ser reconhecidos como refugiados (RAIOL, 2010, p. 21).

A degradação do meio ambiente, com todas as suas conseqüências, reflete também naquele que precisa se movimentar para garantir a sua sobrevivência. Essa violação do ser humano deve ser responsabilizada por todos os Estados, tendo em vista que os riscos são globais. A obrigação de recompensar pelos danos ambientais deve ser vislumbrada além dos instrumentos jurídicos de cada país, claramente desatualizados com a situação atual. Sendo assim, devemos buscar além da dogmática jurídica para imputarmos a responsabilidade através da ética e do bem estar global.

Percebe-se, com base nas premissas acima, a tentativa da sociedade global em traçar metas para conter a exploração massiva dos recursos ambientais. Porém, deve-se frisar que há certa relutância de novos acordos quando se trata dos grandes deslocamentos populacionais em razão de algum evento ambiental traumático, especialmente quando tais vítimas

ultrapassam fronteiras. Ao adentrarem em um novo território, são privadas de seus direitos civis e políticos, e sem o amparo devido do Direito Internacional. Entendemos que essas pessoas migrantes devem ser vistas como refugiados ambientais, e assim devem ser reconhecidas na esfera jurídica.

1.1 Cosmopolitismo e sociedade de risco¹³

Em busca de uma justificativa em prol da justiça global, especialmente por parte dos países mais responsáveis pelas mudanças climáticas, devido ao intenso processo de industrialização, com o intuito de buscar nas teorias das relações internacionais para o acolhimento dos refugiados ambientais, Peter Penz (2010, p. 156) analisa três escolas estudadas nas relações internacionais. O realismo cético, o internacionalismo e o cosmopolitismo.

Na sua visão, a teoria realista sustenta que não há espaço para a consideração da ética e da justiça nas relações inter-estatais. Nessa corrente, os Estados devem buscar seus próprios interesses, prevalecendo a sua soberania. Devido à inexistência de uma autoridade global, cada Estado busca a sua própria segurança, não considerando avaliações que envolvam a ética. Na verdade, a lógica defendida sob esse prisma, é que um líder estatal deve ter a responsabilidade de fazer prevalecer o seu interesse nacional.

Penz (2010) critica o realismo. Para ele, a afirmação de que o Estado está envolto numa rede de insegurança tamanha que não há como conceber as considerações éticas sem que causem algum tipo de dano ao referido país, é uma afirmação dúbia. Afinal, não aprecia toda a importância da política externa, especialmente no que tange aos interesses referentes à mudança climática, a ajuda ao desenvolvimento e à redução dos gases de efeito estufa. E, em segundo lugar, a crítica faz referência à própria concepção de ética. Ora, apesar da relutância de enxergar a ética como fundamental no sistema, ela permanece com a sua função de avaliar o *status quo* e orientando as normas internacionais (op. cit., p. 156).

Em seguida, o autor define o internacionalismo como uma teoria que apresentará uma crítica ao realismo, contudo mantém o relacionamento entre os Estados no centro. Porém, destaca o cosmopolitismo como o marco mais adequado para defender a responsabilidade de toda comunidade internacional. Nessa linha, a ética transcende os Estados

¹³ Nesse tópico, utilizamos o conceito de sociedade de risco proposto por Ulrich Beck. Todavia, Acselrad (2004) critica a teoria do risco, porque crítica desenvolvida por Beck dirige-se contra a "racionalidade técnico-científica e não contra o poder institucional do capital". Acselrad expõe que Beck critica a modernização, mas não se opõe à modernização ecológica.

e consiste nas relações entre as pessoas ao redor do mundo. Para o cosmopolitismo, deve haver a aplicação global de todas as obrigações éticas reconhecidas dentro dos Estados para toda a humanidade. As fronteiras não delimitam a moral, e os Estados figuram como instrumentos para o cumprimento das obrigações morais dos seus cidadãos (2010, p. 157).

Tal corrente realmente parece ser a mais adequada especialmente porque transcende as limitações fronteiriças.

Tiago Fensterseifer (2004) aponta que, com a problemática ambiental em níveis progressivos, necessária uma reorganização geopolítica e jurídica da nova ordem mundial, que valorize a democracia e a cidadania ambiental, e preze pela atuação participativa e deliberativa da sociedade civil e dos movimentos sociais, o que só seria possível através do reconhecimento de uma cidadania cosmopolita.

O autor propõe a construção da cidadania ambiental cosmopolita, que seria capaz de reconhecer a dimensão planetária da crise ambiental¹⁴.

As novas realidades enfrentadas contemporaneamente atingem cada vez mais uma dimensão global, colocando os cidadãos de diferentes e longínquos países diante dos mesmos problemas. Nesse contexto, a questão ambiental coloca-se como a pedra fundamental na construção política contemporânea, impondo às nações e aos cidadãos mundiais uma aliança planetária na formulação e ação política internacional. A cidadania ambiental cosmopolita afirma o princípio democrático para além das fronteiras nacionais, recriando-se a cada nova tomada de consciência política e avanço civilizatório (FENSTERSEIFER, 2014, p. 295).

Enfrentar a questão ambiental é um grande desafio. Isto posto, é necessário repensar o direito internacional, adequando-o ao cenário globalizado, e repensando a conceituação de solidariedade e cidadania. Nesse contexto, são interligados os direitos humanos dos cidadãos, com a proteção global do direito ambiental.

Boaventura de Sousa Santos (1997), ao escrever sobre a importância de uma concepção multicultural dos direitos humanos, no contexto do fenômeno da globalização¹⁵, entende que existe por um lado a classe capitalista transnacional, que controla a compreensão tempo-espaço, e do outro, os grupos subordinados, e entre eles estão os trabalhadores migrantes e os refugiados. Explica que a divisão da produção da globalização coloca os países

¹⁴ No mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet, 2014.

¹⁵ O autor define globalização: (...) é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo, e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (SANTOS, 1997, p.14).

globalizados como especializados em localismos globalizados, e aos países periféricos cabe apenas a escolha de globalismos localizados¹⁶.

Entende que alguns fenômenos fogem dessa classificação, e destaca dois processos: o cosmopolitismo e o patrimônio comum. Sobre o cosmopolitismo:

As formas predominantes de dominação não excluem aos Estados-nação, regiões, classes ou grupos sociais subordinados a oportunidade de se organizarem transnacionalmente na defesa de interesses percebidos como comuns, e de usarem em seu benefício as possibilidades de interação transnacional criadas pelo sistema mundial (SANTOS, 1997, p. 17).

Outro processo que para o autor, não pode entrar na divisão acima mencionada referem-se a temas que pela sua natureza, são emergenciais porque afetam todo o planeta: o patrimônio comum da humanidade. Aqui entram as matérias pertinentes à sustentabilidade da vida na terra, como os temas ambientais (SANTOS, 1997, p. 18).

O autor entende que houve um aumento na preocupação mundial com o cosmopolitismo e com o patrimônio em comum. Mas há novas frentes de entrave por partes dos países hegemônicos, gerando fortes resistências, que não aceitam a visão multicultural.

Inclusive, para que os direitos humanos sejam cosmopolitas, necessário que sejam reconceptualizados como multiculturais. Aduz o autor:

O multiculturalismo, como eu o entendo, é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos de uma política contra-hegemônica de direitos humanos no nosso tempo (SANTOS, 1997, p. 19).

Santos (2007) critica a universalização dos direitos humanos, por entender que dessa forma será mitigada a legitimidade local¹⁷. Já Jürgen Habermas constrói a sua teoria cosmopolita dos direitos humanos em cima das ideias de Kant, e defende “a relativização do conceito de soberania mediante a transformação do estado de natureza existente entre os Estados em uma ordem jurídica cosmopolita jurisdicionalizada, capaz de proteger os direitos humanos de acordo com procedimentos jurídicos institucionalizados” (CRUZ, 2005, p. 122).

¹⁶ Localismo globalizado: “consiste no processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso, seja a atividade mundial das multinacionais, a transformação da língua inglesa como língua franca, a globalização do fast food americano ou da sua música popular, ou a adoção mundial das leis de propriedade intelectual ou de telecomunicações dos EUA” (SANTOS, 1997, p. 16).

¹⁷ “Para poderem operar como forma de cosmopolitismo, como globalização de baixo-para-cima ou contra-hegemônica, os direitos humanos têm de ser reconceitualizados como multiculturais. O multiculturalismo, tal como eu o entendo, é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos de uma política centro-hegemônica de direitos humanos no nosso tempo” (SANTOS, 2007, p. 19).

Immanuel Kant entende direito internacional deve se atrair à idéia de condição cosmopolita, acrescentando que o direito público e o direito internacional somam ao direito cosmopolita. Assim, o Estado que possui como base os direitos humanos “não exige apenas uma imersão atenuada em relações internacionais dominadas pela guerra (...). Mais que isso, a condição jurídica no interior de um mesmo Estado deve antever como término para si mesmo uma condição jurídica global que una os povos e elimine a guerra” (HABERMAS, 2007, p. 193).

Habermas (2007, p. 203) entende que a ideia kantiana precisa ser reformulada, considerando a atual situação mundial.

O cerne do direito cosmopolita consiste em que ele se lance por sobre as cabeças dos sujeitos jurídicos coletivos do direito internacional, que se infunda no posicionamento dos sujeitos jurídicos individuais e que fundamente para esses últimos uma condição não mediatizada de membros de uma associação de cidadãos do mundo livres e iguais.

Para pensarmos em proteção plena a todos os seres humanos, incluindo os refugiados ambientais, para além da nacionalidade, é primordial aprimorar a tradicional noção de cidadania, que limita o indivíduo para além de suas fronteiras, divulgando o cosmopolitismo, e minimizando o particularismo de uma comunidade cultural. Para Habermans, é preciso “que a cidadania democrática seja mais do que um mero status legal: é preciso que ela se torne o foco central de uma cultura política compartilhada” (HABERMAS, 1995). Assim, entende como “necessário é o desenvolvimento de capacidades para a ação política num nível acima dos e entre os Estados-nação.

Habermans define globalização como “(...) transgressão, a remoção das fronteiras e, portanto, representa uma ameaça para aquele Estado Nação que vigia quase que neuroticamente as suas fronteiras” (1995, p. 98). Se por um lado, a economia prospera sem controles políticos no plano mundial, no nacional, eles se limitam a fomentar a modernização da economia, o que acaba mitigando a solidariedade social. Para o autor, essa atitude prolifera o surgimento de uma *underclass*, grupos marginalizados apartados da sociedade. Porém, a comunidade política não pode simplesmente tornar invisível essa parcela da sociedade sem sofrer as consequências. Pode-se esperar o aumento da tensão social e na infra-estrutura das cidades.

Por último, e o mais importante no nosso contexto, a segregação das minorias, que se vêem privadas de voz reconhecidas na esfera pública, traz

consigo uma erosão de moralidade, algo que com certeza mina a força integrativa da cidadania democrática. Decisões formalmente corretas, que refletem o anseio de *status* e autodefesa xenofóbicas de classes médias ameaçadas, terminarão por minar a legitimidade dos procedimentos e instituições do Estado Constitucional. Nessa marcha, o próprio feito da integração social por meio de participação política dos cidadãos será desperdiçado (HABERMAS, 1995, p. 100).

A cidadania, na era da globalização, não deve mais se atrelar à nacionalidade, e deve ser atribuída de forma transnacional. Só assim será possível pertencer a uma comunidade independente do local do nascimento.

Percebe-se a importância de um processo de inclusão para a construção de uma sociedade participativa, inclusive repensando a cidadania para além da nacionalidade, especialmente no contexto da sociedade de riscos. Nesse contexto, de acordo com Ulrich Beck, no cenário de ameaças globais, onde as zonas de imunidade tornam-se cada vez mais fragilizadas, “amigo e inimigo, leste e oeste, em cima e embaixo, cidade e campo, preto e branco, sul e norte são todos submetidos, no limite, à pressão equalizante dos riscos civilizacionais que exacerbam” (BECK, 2011, p. 57).

Na sua teoria, Beck (2011) entende que os riscos, em seu estado mais avançado, não mais se limitam a um local, e sim abrange todo o planeta. Dessa forma, nem mesmo os países de centro – os principais responsáveis pela degradação ambiental- estão livres de uma tragédia ambiental global, mesmo deslocando boa parte das suas indústrias para os países de periferia.

Aduz que “os problemas ambientais somente podem ser solucionados de forma objetiva e razoável em negociações transfronteiriças e acordos internacionais, e o caminho até aí passa consequentemente por conferências e arranjos que atravessem inclusive as fronteiras das alianças militares” (BECK, 2011, p. 58).

Beck (2011) critica a ocultação dos riscos pelas instituições, e que faz que a sociedade não conheça efetivamente o perigo, e dessa forma, possui abstinência política. Mas é preciso reverter esse quadro, adotando uma solidariedade. “A solidariedade diante das situações de ameaça coloca a estrutura organizatória dos interesses diante de problemas quase insolúveis, desorganizando os hábitos de compromisso já acordados e assentados” (idem).

Portanto, é necessária a tomada da consciência para evitar as crises do amanhã. Missão apenas possível numa sociedade onde todos possuem o direito de exercer a sua cidadania, onde todos possuem voz, independente de terem nascido naquele solo, ou devido ao *jus sanguinis*. No cenário globalizado, onde inclusive os riscos são compartilhados - “basta lançar um olhar às florestas esqueléticas dos “idílios campestres”, distantes das indústrias,

para que fique claro que as barreiras específicas de classe caem também por conta dos teores tóxicos do ar que todos respiramos. A única proteção realmente eficaz seria não comer, não beber, não respirar” (BECK, 2011, p. 43) - é vital a participação popular independente da origem, e da devida proteção dos direitos humanos.

A cidadania precisa ultrapassar as fronteiras, tornando-se cosmopolita e transnacional. No cenário onde as migrações são cada vez mais constantes, e que os problemas ambientais se proliferam, devido ao desgaste e ao excesso do consumo, os deslocados devem ter a sua dignidade reforçada, e não devem mais ser considerados como forasteiros, aumentando o sentimento de solidariedade, em prol de um bem comum de toda a comunidade global.

2 MIGRAÇÕES, MEIO AMBIENTE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Nesse capítulo, o objetivo é tentar relacionar o estudo das migrações, de uma maneira que evidencie mais o processo da globalização, com o movimento de justiça ambiental.

É certo que há muitas complexidades envolvendo os temas e, portanto, necessário um recorte. Para melhor enquadrarmos nesse trabalho, entendemos importante mostrar como a globalização, ao mesmo tempo em que incentiva as migrações qualificadas e voluntárias, também repulsa as migrações involuntárias.

Também serão apresentadas questões relacionadas ao movimento da justiça ambiental, incluindo sobre racismo ambiental. Esses movimentos ativistas demonstram que há certa relação entre ambientes que estão entre os mais prejudicados, e as comunidades que serão imediatamente afetadas. Certo é que essas comunidades mais vulneráveis serão instigadas a se deslocar, já que a sua qualidade de vida pode ser deveramente afetada. Ainda, muitas vezes, essas pessoas são vistas como contrárias ao desenvolvimento, o que não passa de uma ilusão criada para que não haja o devido apoio da sociedade em sua tutela.

Entendemos que a luta da justiça ambiental, com a dos refugiados ambientais, são convergentes, e unificar as teorias fortalece a luta em prol dos deslocados e do meio ambiente, o que favorece a toda a sociedade mundial, já que ambos buscam expor os problemas causados pelo ataque do capital no meio ambiente, e a exclusão social. Ademais, em busca de uma sociedade cosmopolita, deve-se assegurar a participação dos cidadãos nos processos decisórios referentes a questões ambientais.

Finalizarmos então esse capítulo discorrendo sobre o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada.

2.1 A globalização e as migrações

O fenômeno das migrações é corrente em toda a história, e possui diversas variáveis que impulsionam a intensidade do deslocamento.

O direito de migrar está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo 13, que dispõe: “§1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. §2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”.

Muitos podem ser os motivos que levam a pessoa a migrar. Fatores históricos, políticos, econômicos, sociais, ambientais. Seja qual for o motivo, é um direito que deveria ser garantido a toda pessoa que assim deseje ou precisa. Porém, certo é que há várias restrições legais que limitam o direito de ir e vir do indivíduo (BATISTA, 2009).

As migrações são classificadas como voluntárias, ou forçadas. As voluntárias, são aquelas onde há o desejo da mudança, e dessa forma, há maior liberdade para o migrante decidir sobre o seu trajeto, e a sua vontade. Ao entrar em outro território, ele pode ser considerado regular, caso esteja devidamente documentado, ou irregular, e nesse caso, sem documentação.

Deve-se ter em mente que apesar de ser muito popularizado chamar o migrante irregular de “ilegal”, tal adjetivo leva a errada ideia de criminalização do ato de entrar indocumentado no país. Porém, trata-se de irregularidade, tendo em vista que um sujeito do direito de migrar não pode ser considerado ilegal por entrar em outro território (CHUEIRI e CÂMARA, 2014).

Por outro lado, no migrante forçado existe, pelo menos inicialmente, a ausência de vontade do deslocamento. Não queremos aqui levar ao entendimento de que ele foi completamente privado de escolhas. Mas o certo é que algum fenômeno inesperado o leva a se deslocar, e muitas vezes, é a sua maneira de sobreviver.

Dentro do contexto da globalização, em busca do desenvolvimento adequado, e pela constante procura pela melhor qualidade de vida, o fenômeno da migração toma novas proporções, e muitas vezes são incentivadas pelos países receptores, atentos para a mão de obra qualificada.

Conforme bem observa Camila Baraldi (2014), em sua tese de doutorado, o movimento migratório contemporâneo faz emergir indivíduos com mais de uma identidade, e em constante movimento, o que acaba aprimorando a discussão entre comunidade nacional, comunidade cultural e comunidade política. Para a autora, a tendência é que as sociedades se tornem mais plurais e transnacionais.

Nesse contexto, os conceitos tradicionais de nacionalidade, fronteiras e cidadania acabam precisando de um ressignificado. Seja para incentivar o transnacionalismo, e impulsionar a economia, a flexibilização de quem deve ser considerado cidadão para um país é fundamental para a adaptação da pessoa na sua nova comunidade local¹⁸.

¹⁸ Importante mencionar que não iremos aprofundar nessa dissertação o debate sobre a vinculação da cidadania com a nacionalidade, apesar da sua importância no estudo sobre as migrações.

Porém, esse tipo de migração, em busca de trabalhadores qualificados, que movimentam o mercado dos países receptores, sendo considerada regular, não encontra muitas barreiras. O problema está nas migrações forçadas e/ou irregulares, que geram uma leva de pessoas não documentadas a se deslocar do seu país de origem, e se submetem a condições deploráveis, com o intuito de ingressar em outro território. Esses são indesejáveis, e marginalizados por um sistema que prioriza o desenvolvimento através do consumo.

Não é o objetivo deste trabalho aprofundar sobre o complexo tema das migrações. Todavia, consideramos importante para a compreensão dos deslocamentos por motivos ambientais uma rápida abordagem nas migrações ocasionadas pelo desenvolvimento e por violações aos direitos humanos. Afinal, o atual modelo de desenvolvimento é também responsável por consequências drásticas da degradação ambiental.

Os processos migratórios podem ocorrer por motivos diversos. Nesse trabalho, focamos as migrações internacionais. As dificuldades dos que se deslocam internamente de forma forçada também são inúmeras, e muitas vezes ocorrem por motivos semelhantes¹⁹, e precisam de políticas públicas que reconstruam sua dignidade²⁰. Na verdade, por questão de metodologia e pelo tempo disponível, não será possível discutir sobre todas as formas de migrações ambientais, apesar do entendimento - que concordamos - de que devem ser estudados em conjunto e de forma sincronizada, os migrantes, refugiados e deslocados internos²¹.

Hoje, percebe-se a influência das relações socioeconômicas na decisão de migrar. Apesar de ser um fenômeno recorrente, a mobilidade tomou novas proporções com a globalização, o que repercute em novas formas e estruturas da sociedade.

Numa visão que relaciona o surgimento de uma sociedade internacional com o da globalização, Celestino de Arenal (2001) escreve que o fenômeno se expressa, dentre os

¹⁹ Como exemplo da gravidade da violação dos direitos humanos dos deslocados internos, o caso dos refugiados de Belo Monte. A população ribeirinha prejudicada com a implementação da usina de Belo Monte não teve uma assistência jurídica que auxiliasse no processo de deslocamento, e pessoas foram mal recompensadas financeiramente, além de perder a convivência comunitária, sendo colocadas até mesmo em lugares que mitigaram os seus laços culturais. Dessa forma, a saúde mental desses cidadãos foi severamente prejudicada. Um projeto importante que visa recompor os danos parte da sociedade civil, como o projeto de Ivana Katz, Eliane Brum e Christian Bunker, de construção de uma clínica que trate do sofrimento psíquico dessa comunidade. Mais sobre o projeto em: <https://www.catarse.me/refugiadosdebelomonte>. Acesso em 13/06/2017.

²⁰ Ainda, olhando o problema em um âmbito global, é interessante observar o mapa da OIM que irá comprovar o quanto os deslocados internos estão carentes de legislação e de políticas públicas, uma vez que muitos países sequer possuem estratégias de contenção dos desastres. O mencionado mapa está disponível em: <http://www.internal-displacement.org/law-and-policy>. Acesso em 05/05/2017

²¹ Nesse sentido, Cecilia Jimenez-Damary, Relatora sobre os Direitos Humanos dos Refugiados, do IDMC. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/blog/2016/making-the-invisible-visible-and-empowered>. No mesmo sentido, Ledio Cajak, pesquisador focado em deslocamento em massa. Disponível em: <https://lediocajak.com/2017/01/27/make-2017-the-year-of-the-internally-displaced-my-blog-for-idmc/>. Acesso em 09/06/2017

fatores, através da interação política, econômica, culturais, que atinge diversos atores estatais, e provoca interdependência e dependências, que resulta em uma nova sociedade mundial. Assim, de maneira otimista, a globalização fomentou uma interação e o desenvolvimento.

Porém, ao mesmo tempo, por atingir de formas diferentes as populações, a globalização tornou-se um fenômeno desigual e excludente.

Jubilut destaca que a acentuação da diferença econômica entre os Estados fomentou a procura de melhores condições de vida, e dessa forma, colabora com o aumento do fenômeno migratório, como também torna ele mais complexo, “uma vez que o processo migratório está intimamente ligado ao processo de desenvolvimento global, cujo centro é o Norte (...)” (2005, p. 124)²².

Por tal motivo, para Catherine Wihtol de Wenden (2004), o processo das migrações não irá cessar, porque os fatores que influenciam a mobilidade, tais como a imensa defasagem no desenvolvimento humano, crises políticas e ambientais, as mudanças climáticas, a falta de água, o desflorestamento, são problemas estruturais.

Por sua vez, Roberto Kurz, critica o senso comum de dizer que migrações sempre existiram, amenizando o fator inédito do fenômeno na atualidade. Entende o processo como coativo. Por estarmos em uma sociedade de exclusão, participamos de um sistema onde a prioridade é acumular capital, e não o ser humano. Assim, todas as transformações ocasionadas pela economia globalizada acabam levando à supressão dos povos considerados menos desenvolvidos (KURZ, 2005 apud MARINUCCI et. al., 2005).

Numa perspectiva sociológica, as migrações são percebidas sob a ótica estruturalista como uma das conseqüências da crise neoliberal contemporânea. No contexto do sistema econômico atual, verifica-se o crescimento econômico sem o aumento da oferta de emprego. O desemprego passa a ser uma característica estrutural do neoliberalismo, e as pessoas, então, migram em busca, fundamentalmente, de trabalho. E isto se verifica tanto no plano interno como no internacional. Sobre a lógica do progresso econômico e do desenvolvimento social impera a lógica do lucro, onde todos os bens, objetos e valores são passíveis de negociação, como as pessoas e até os seus órgãos, a educação, a sexualidade e, inevitavelmente, os migrantes (MARINUCCI E MILESI, 2005, p. 00).

O interessante é perceber que os migrantes regulares são requisitados em países de centro, que inclusive incentivam o deslocamento da mão de obra mais qualificada. Porém, os países receptores, por outro lado, criam cada vez mais barreiras para dificultar a entrada dos

²² Percebe-se que nesse artigo, a autora está apenas abordando as migrações para o Norte.

considerados “ilegais”, seja através da exasperação de um sentimento nacionalista, por procedimentos burocráticos, ou pela propagação da política do medo, ao alegar questões de segurança nacional.

Migrantes, muitas vezes culpados pelas crises sociais do país receptor, irão passar por problemas relacionadas a xenofobia, e serão responsabilizados por crises econômicas e culturais existentes nos lugares para onde migram. Dessa forma, tornam-se alvos de restrições, tanto em relação a ausência de documentação e de trabalho, como também são mais vulneráveis a serem alvos de tráfico de pessoas, e de possuem os seus direitos fundamentais mitigados. Colocar os migrantes como “vilões” apenas é uma maneira de encobrir a influência e a responsabilidade dos países do Norte no fenômeno (MARINUCCI e MILESE, 2005).

Com tantas barreiras impostas – e ao mesmo tempo, o estímulo da migração “seletiva” – a qualificada, e também do consumo, percebe-se o aumento dos migrantes em situação irregular. Esses são definidos por Sandro Mezzadra (2013) como pessoas que ao mesmo tempo são considerados como *insiders e outsiders*, e “habitam uma zona fronteira ilusória e escorregadia entre inclusão e exclusão, entre dentro e fora”. O sistema não visa apenas expulsar, mas também incentivar a clandestinidade.

Por outro lado, a livre circulação de mercadorias é altamente estimulada. Slavoj Zizek (2005), em seu artigo escrito para a Folha de São Paulo, afirma:

Somos tentados a ressuscitar aqui a velha oposição "humanista" marxista das "relações entre coisas" e as "relações entre pessoas": na celebrada livre circulação aberta pelo capitalismo global, são as "coisas" (mercadorias) que circulam livremente, enquanto a circulação de "pessoas" é cada vez mais controlada. Esse novo racismo dos desenvolvidos é de certo modo muito mais brutal que o anterior: sua legitimação implícita não é nem naturalista (a superioridade "natural" do Ocidente desenvolvido) nem culturalista (nós, no Ocidente, também queremos preservar nossa identidade cultural), mas o egoísmo econômico despudorado.

Enquanto as pessoas passam por um “funil” para serem bem recebidas na nova sociedade em que decide integrar – já que muitas são as exigências para se enquadrar no perfil desejado, o capital circula de forma diferenciada, sendo bastante incentivado pelos países de centro que são favorecidos pelo não protecionismo. Por outro lado, o nacionalismo é estimulado pelas políticas migratórias, com o intuito de excluir os migrantes indesejados, que são criminalizados, ou dependem de anistia e de ações estatais (CLARO, 2015).

Para Milton Santos (1993) é difícil construir um mundo só, uma vez que só se buscar unificar, e não unir. Dessa forma, permanece o sistema hierárquico, que perpetua a dominação em benefícios da cultura dominante.

Hoje, o que é federativo ao nível mundial não é uma vontade de liberdade, mas de dominação. Não é o desejo de cooperação, mas de competição., tudo isso exigindo um rígido esquema de organizações que atravessa todos os rincões da vida humana. Com tais desígnios, o que globaliza falsifica, desequilibra, destrói. A dimensão mundial é o mercado. A dimensão mundial são as organizações dias mundiais: instituições supranacionais, organizações internacionais, universidades mundiais, igrejas dissolventes, o mundo como fábrica de engano (SANTOS, 1993).

Todavia, a ausência de união das pessoas acaba gerando consequências que alteram a dinâmica da globalização. A priorização do mercado neoliberal, e a exclusão do outro, apenas colaboram para a sensação de insegurança e para a manutenção de privilégios, o que não combina com uma sociedade, que ao menos na teoria, está a caminho da interação.

Ainda, é importante frisar que o desenvolvimento não pode mais ser estudado de forma aleatória ao estudo dos direitos humanos. Hoje, os direitos humanos são reconhecidos pelo Human Rights-Based Approach to Development (HRBA) como a base do desenvolvimento. Princípios como universalidade, inalienabilidade, indivisibilidade, não discriminação e igualdade, participação e inclusão, são princípios que demonstram que não há como desvincular os direitos humanos do desenvolvimento (ROMOLA, 2013, p. 12).

O que deve então ser estudado são maneiras de acabar com o sistema excludente, priorizando o ser humano, juntamente com o desafio de não mitigar a cultura dos povos mais afetados.

Nos deslocamentos forçados, e na ausência de estrutura e de vontade para a recepção dessa massa de pessoas, há verdadeira violação dos direitos humanos do deslocado. Não há como falar em desenvolvimento sem o olhar sobre o outro. No cenário onde o medo e a insegurança dominam, e as liberdades são cerceadas, mostra talvez o principal erro da globalização desenfreada. O dever pela paz “não pode ser instituído ou assegurado sem um contrato dos povos entre si” (KANT, 1795, p. 47). Sendo assim, a colaboração entre os Estados é essencial.

2.2 Migrações por motivos ambientais

Por sua vez, o ser humano possui o direito de não migrar, ou seja, cabe ao Estado eliminar as causas estruturais que induzem os indivíduos a saírem do país (MILESE, 2007). A Convenção da União Africana, também conhecida como Convenção de Kampala, o primeiro tratado internacional que visa a proteção dos deslocados internos, seja em decorrência de desastres ambientais, ou por ação humana, prevê, em seu artigo 4º,

4 - Todas as pessoas tem o direito de serem protegidas contra as deslocamentos arbitrários. As categorias de deslocamento arbitrária proibidas incluem, entre outras, mas não se limitam a:

(...)

d) Deslocação causada por violência generalizada ou violação dos direitos humanos;

f) Evacuações forçadas em casos de calamidades naturais ou provocadas pelo próprio homem ou por outras causas, se tais evacuações não são feitas por imperativos de segurança e saúde das pessoas visadas;

(...)

5 - Os Estados Parte devem esforçar-se em proteger as comunidades com ligações especiais e dependência as suas terras, por raízes culturais e de seus valores espirituais, de serem deslocadas de tais terras, exceto em caso de necessidade para fins ou interesses de caráter públicos imperativos.

No caso das migrações ambientais, a população se locomove de forma não voluntária, o que demonstra desde o princípio a violação do seu direito de não migrar. Vários motivos podem ser citados, como a desertificação, a elevação do nível do mar, catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, tais como o desmatamento ou a poluição. Conforme alerta Catherine Wihtol de Wenden (2004, p. 21), “a maior parte dos núcleos de crises ambientais encontra-se no Sul, nos países pobres, onde os Estados raramente têm condições de enfrentá-las”.

Deve-se ter em mente que o desenvolvimento também é motivo para as migrações. Em busca de poder econômico, muitos países passaram a investir em rodovias, barragens, produção de energia e gás, exploração do petróleo, e apesar dos ganhos, a população de tais regiões também será afetada com as violações de seus direitos (ROMOLA, 2012).

Apesar de a globalização não poder ser considerada como o motivo isolado para a intensificação dos problemas relacionados ao meio ambiente, é certo que o fenômeno fomenta uma maior procura pelo capital, e um agir irresponsável, onde o lucro é mais valorizado do que a preservação.

Conforme disponibilizado pelo Programa das Nações Unidas pelo Meio Ambiente (PNUMA), no guia sobre desastres ambientais, eles não são aleatórios, não acontecem por

acaso, e sim pela convergência de várias situações de riscos, tais como problemas sociais, econômicos e ambientais. Ainda, que se deve atentar para o fato de que são poucos os projetos em prol do desenvolvimento em se preocupam de forma preventiva com a gestão ambiental e as suas consequências.

Algumas definições presentes no mencionado guia também são importantes de ser destacadas, para fins elucidativos:

- **Ecosistema:** Uma unidade funcional que consiste em todos os organismos vivos (plantas, animais e micróbios) de uma determinada área, bem como os fatores físicos e químicos, ligados entre si através de nutrientes e fluxo de energia. Um ecossistema pode ser de qualquer tamanho –uma lagoa, um campo, uma floresta ou a biosfera da terra.
- **Meio ambiente:** É o conjunto de fatores, condições e influências que afetam um organismo ou uma comunidade, podendo ser tanto elementos naturais, como também construídos pelo homem.
- **Desastre:** uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou uma sociedade causando violações de direitos humanos, materiais, perdas econômicas ou ambientais, que excedam a capacidade da comunidade afetada ou sociedade para lidar com recursos próprios. Um desastre é uma consequência do processo de risco. Resulta da combinação de riscos, condições de vulnerabilidade e capacidade insuficiente ou medidas para reduzir as consequências negativas potenciais de risco.
- **Degradação ambiental:** é a redução da capacidade do meio ambiente para satisfazer as necessidades e objetivos sociais e ecológicos. Os efeitos são variados e podem contribuir para um aumento na vulnerabilidade, da frequência, e da intensidade dos riscos naturais. Exemplificando, são casos de degradação ambiental: a degradação do solo, o desmatamento, a desertificação, incêndios, perda de biodiversidade, aumento do nível do mar, falta de água, poluição, mudança climática, mitigação da camada de ozônio.

Fonte: **Environment and disaster risk: emerging perspectives.** 2008 (Adaptado)

Os desastres ambientais podem ser naturais, ou provocadas pela ação do homem. O Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas (IPCC), do inglês *Intergovernmental Panel on Climate Change*, organização criada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), produz relatórios de mudanças climáticas, que confirma algumas

tendências, e sugere algumas medidas a serem adotadas. A seguir, extraímos algumas das conclusões, apresentadas no 5º Relatório para os formuladores de políticas públicas²³:

Quadro 1 - Resumo Do 5º Relatório De Avaliação Sobre Mudanças Climáticas (2014)

Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas 2014

A influência humana no sistema climático é clara, e as emissões antropogênicas recentes de gases de efeito estufa são as mais altas da história. As mudanças climáticas recentes tiveram impactos generalizados nos sistemas humanos e naturais (p. 2).

O aquecimento do sistema climático é inequívoco e, desde a década de 1950, muitas das mudanças observadas são sem precedentes ao longo de décadas a milênios. A atmosfera e o oceano têm aquecido, as quantidades de neve e gelo diminuíram, e o nível do mar subiu (p. 2).

As emissões antropogênicas de gases com efeito de estufa aumentaram desde a era pré-industrial, impulsionadas em grande parte pelo crescimento económico e populacional, e estão agora mais elevadas do que nunca. (...) . Os seus efeitos, juntamente com os de outros condutores antropogênicos, foram detectados em todo o sistema climático e são extremamente susceptíveis de terem sido a causa dominante do aquecimento observado desde meados do século XX (p. 4).

A emissão contínua de gases de efeito estufa causará mais aquecimento e mudanças duradouras em todos os componentes do sistema climático, aumentando a probabilidade de impactos severos, penetrantes e irreversíveis para as pessoas e os ecossistemas. Limitar as alterações climáticas exigiria reduções substanciais e sustentadas das emissões de gases com efeito de estufa que, juntamente com a adaptação, podem limitar os riscos de alterações climáticas.

As alterações climáticas amplificarão os riscos existentes e criarão novos riscos para os sistemas naturais e humanos. Os riscos são distribuídos de forma desigual e são geralmente maiores para as pessoas e comunidades desfavorecidas em países de todos os níveis de desenvolvimento.

Fonte: 5º Relatório para os formuladores de políticas públicas, IPCC, 2014.

Algumas áreas serão mais atingidas, ou sofrerão o impacto de forma desproporcional, seja pela ausência de políticas públicas reparadoras do risco, ou em razão da pouca capacidade financeira para a reconstrução. A vulnerabilidade de tais áreas afetadas envolve tanto aspectos físicos, como também socioeconômicos, ambientais, técnicos, entre outros. (RAMOS, 2011, p. 56)

Nesse sentido, destaca-se o relatório no PNUMA :

[...] os pobres são os mais vulneráveis aos desastres porque eles são frequentemente forçados a se estabelecer nas áreas marginais e têm menos acesso à prevenção, preparo e pronta advertência. Além disso, os pobres são os menos resilientes na recuperação dos desastres porque eles não dispõem

23 IPCC, 2014: Mudança Climática 2014: Relatório de Síntese. Contribuição dos Grupos de Trabalho I, II e III para o Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas [RK Pachauri e LA Meyer (eds.). IPCC, Genebra, Suíça.

de redes de suporte, seguros e opções alternativas de subsistência (UNEP, 2008, s/p)²⁴.

Percebe-se que seja em desastres naturais, como na degradação ambiental, ou ainda por causas antropogênicas, em acidentes causados pela ação do homem, a população com maior vulnerabilidade será a mais pobre.

Não é possível precisar a região que irá sofrer o desastre ambiental. Porém, a Organização Internacional para Migrações (OIM) disponibiliza, em pesquisa realizada junto com o Centro de Monitorização de Deslocações Internas (IDMC) algumas tendências, através de metodologia e pesquisa de dados, para demonstrar a amplitude dos deslocamentos por razões climáticas ou geofísicas.

O mapa a seguir colacionado, disponibilizado no Atlas das Migrações Ambientais, evidencia um panorama dos deslocamentos ocasionados por catástrofes ambientais, entre os anos de 2008 a 2013:

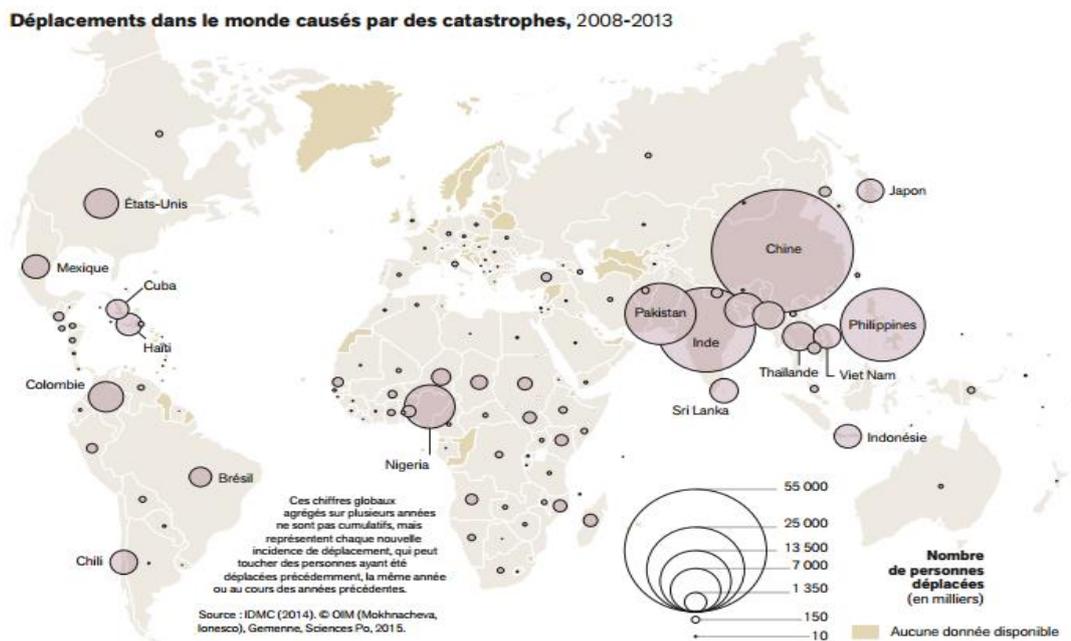


Figura 1 - Mapa 1: Principais deslocamentos entre 2008/2013 por desastres ambientais
Fonte: Atlas des Migrations Environnementales, 2016.

²⁴ Em inglês: Environmental degradation, settlement patterns, livelihood choices and behaviour can all contribute to increase disaster risk, which in turn adversely affects human development and contributes to further environmental degradation. The poorest are the most vulnerable to disasters because they are often pushed to settle on the most marginal lands and have least access to prevention, preparedness and early warning. In addition, the poorest are the least resilient in recovering from disasters because they lack support networks, insurance and alternative livelihood options (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE – PNUMA. **Environment and disaster risk: emerging perspectives**. 2008. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/624_EnvironmentanddisasterriskNov08.pdf> . Acesso em 24 de maio de 2017.

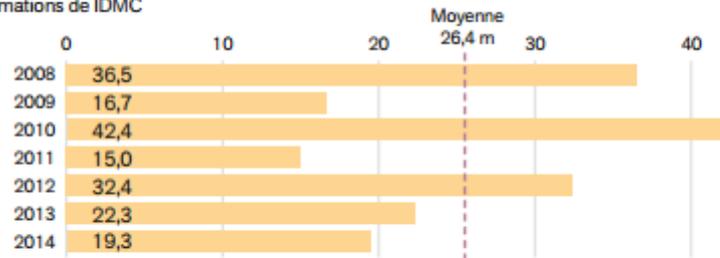
Já os gráficos abaixo demonstram uma estimativa do número de deslocados, assim como aos países mais atingidos, também entre os anos de 2008 a 2013:

Gráfico 1 – Número de pessoas deslocadas em razão de catástrofes ambientais, entre 2008-2013, conforme estimativa do IDMC

Déplacements liés aux catastrophes dans le monde, 2008-2014

Nombre de personnes nouvellement déplacées du fait de catastrophes, arrondi au 100 000* (en millions)

Estimations de IDMC



Source : IDMC (2015b). © OIM (Mokhnacheva, Ionesco), Gemenne, Sciences Po, 2015.

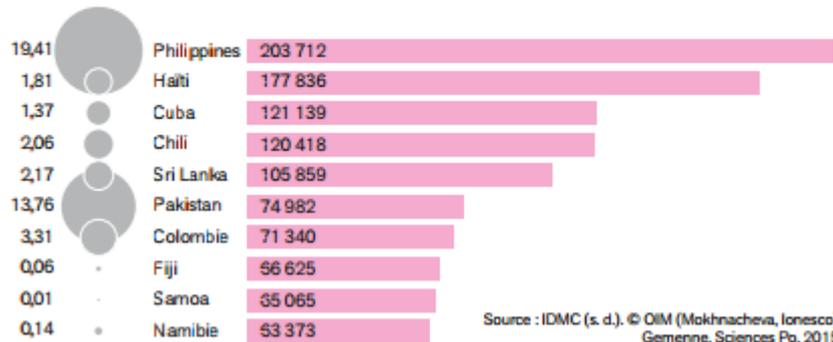
Fonte: Atlas des Migrations Environnementales, 2016.

Gráfico 2 – Países com maior número de deslocados por razões ambientais

Pays avec le plus grand nombre de déplacés par catastrophes, 2008-2013

Nombre total de personnes déplacées (en millions)

Nombre relatif de personnes déplacées (sur un million d'habitants)



Source : IDMC (s. d.). © OIM (Mokhnacheva, Ionesco), Gemenne, Sciences Po, 2015.

Fonte: Atlas des Migrations Environnementales, 2016.

É importante ter em mente que é muito difícil coletar dados precisos sobre o número de deslocados, pessoas em situação de asilo, e refugiados. Parte do problema está que cada organização tem uma metodologia, e uma classificação diferente da outra.

Alguns desses desafios sobre a coleta de dados são apontados pela IDMC²⁵:

²⁵ Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/blog/2017/painting-a-clearer-picture-with-flawed-and-messy-data>.

- 1 – Diferentes definições sobre o mesmo fenômeno
- 2 – Lacunas espaciais e temporais
- 3 – Diversas fontes de coleta de dados nem sempre confiáveis
- 4 – Questões relacionadas a limitações de fronteiras geográficas para precisar o deslocamento.

Uma das soluções apontadas pelo IDMC para conter tantos buracos, é justamente a aplicação de um modelo de dados comum, a padronização das definições e orientação técnica e metodológica para garantir que os dados estão sendo coletados da maneira equivalente.

Certo é que necessário uma atuação em conjunto dos atores envolvidos, especialmente dos Governos, que devem reconhecer a importância de coletar os dados e fornecer as informações sobre os números de refugiados, deslocados internos e migrantes.

Para os refugiados ambientais, por não possuírem uma identificação padronizada, é ainda mais complicado coletar dados precisos.

Para uma mudança do paradigma tão negativa no que tange às migrações, é necessária uma atuação em conjunto, e com a devida inclusão da participação popular. A política do medo, estimulada pelos Estados soberanos, que relutam em aceitar a integração no combate dos problemas resultantes do desequilíbrio ambiental, deve abrir espaço para uma nova política internacional cosmopolita.

Aliás, apenas para reforçar o debate, insta salientar que os argumentos xenofóbicos são facilmente combatidos. Percebe-se, conforme mapa abaixo, extraído do Relatório da Anistia Internacional, de 2016, “Para enfrentar a crise global de pessoas refugiadas: da negação ao compartilhamento de responsabilidade”²⁶, que os países que mais recebem refugiados no mundo não fazem parte do eixo dos países considerados mais desenvolvidos.

²⁶ Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4905/2016/en/>.



↑ Based on UNHCR and UNRWA figures for end of 2015. Please note, this data represents the number of refugees being hosted, and
Figura 2 - Os 10 principais países que acolhem refugiados
 Fonte: Relatório da Anistia Internacional (2016)

Deve-se levar em conta também que o acolhimento do refugiado não necessariamente aumenta a violência²⁷. Na verdade, é mais uma justificativa para a ausência de vontade política.

O que é nítido é que os países que mais possuem recursos podem ser mais eficazes na ajuda humanitária, e na contenção das crises dos refugiados. E incluir os migrantes forçados por motivos ambientais, não irá enfraquecer a categoria, e sim ampliar a pressão política para o devido acolhimento e responsabilização pelos danos. Esse assunto será novamente abordado ao longo desse trabalho.

2.3 Sobre Justiça Ambiental (e Injustiça Ambiental)

Acreditamos ser essencial um estudo sobre justiça ambiental, uma vez que os refugiados ambientais, e os deslocados internos, são vítimas imediatas das mudanças do meio ambiente. Por serem forçados a migrar, também correm o risco de perder a sua herança cultural, assim como a sua condição de cidadão, pela falta de vínculo com o novo local, pela ausência de documentação e de direitos políticos que o qualificam como cidadão.

²⁷ Aqui, um exemplo de pesquisa que demonstra que o percentual de violência diminuiu em cidades americanas que mais acolheram migrantes forçados. Disponível em: <http://www.newamericaneconomy.org/research/is-there-a-link-between-refugees-and-u-s-crime-rates/>.

Também é importante entender tal conceito para discorrer a proporção do ônus sofrido pelas mudanças provocadas pela degradação ambiental. Não apenas os países que mais danificaram o meio ambiente não assumem sua parcela de responsabilidade, como também não suportam o ônus da forma equivalente.

Joan Martinez Alier (1998, p. 100), ao analisar o Informe Brundtland, percebe que tal relatório leva a crer que a pobreza é a principal causa da degradação ambiental, e incentiva o livre comércio, recomendando o crescimento econômico como necessário para combater a pobreza. Porém, o mesmo é omissivo sobre a necessidade de redistribuição da riqueza.

O autor defende que a riqueza é muito mais prejudicial para o meio ambiente do que a pobreza. E comprova analisando casos concretos, onde o pobre é mais afetado, como, por exemplo, no caso do desmatamento, no tópicó úmido da Amazônia, que tem sido causado por empresas comerciais, e prejudicam especialmente os pobres, o desmatamento no Sudeste Asiático, cujos beneficiários são especialmente os exportadores de madeira, e grandes concessionários (ALIER, 1998, p. 125).

Já no ambiente urbano, enfermidades pela ausência de saneamento adequado, problemas de falta de água, e doenças como diarreia, cólera, que ocorrem devido a ausência de eliminação correta dos resíduos, são alguns exemplos da ligação entre a pobreza e a degradação ambiental, uma vez que tais problemas são superados nas regiões mais desenvolvidas (ALIER, 1998, p. 127).

O autor ainda indaga se deve permitir que o Norte fale sobre “ajuste ecológico” com o Sul. Para ele, governantes dos países de periferia, assim como governos de esquerda, admitem o ecologismo não como luta dos movimentos sociais (como o movimento Chico Mendes), e dialogam com a linguagem do ecologismo do Norte, incentivando então essa imposição por ajustes propostos que caberá ao Sul cumprir para concederem empréstimos, o que chama de “condicionalidade ambiental”.

O rechaço da condicionalidade ambiental poderia adotar duas formas. Uma, algo estúpida, de “ministro bananeiro”: “já estão aí outra vez esses gringos interferindo em nossa soberania nacional e impedindo a entrada de nossas bananas, ou nossos atuns (...) e negando-se ainda a dar-nos empréstimos, a menos que submetamos os investimentos a essa tolice ou estupidez das avaliações de impacto ambiental”. A segunda posição, mais inteligente, vê no ecologismo uma ideia mais forte no Sul do que no Norte. Seria, talvez, do próprio ministro do meio ambiente: “A ameaça ambiental maior vem das economias superdesenvolvidas do Norte, que tem se beneficiado de trocas desiguais para obter seu extravagante e inimitável consumo exossomático de energia e materiais por pessoa; antes, pois, de impor-nos condicionalidades ambientais, unilaterais, os do Norte devem ajustar não apenas suas

economias financeiras a suas economias produtivas, mas também suas economias produtivas (que de fato são muito destrutivas e contaminantes) a seus próprios ecossistemas e ao ecossistema global” (ALIER, 1998, p. 131).

Nesse ponto, convergindo com o pensamento de Alier (1998), Tania Pacheco também percebe o jogo de se imputar aos pobres os problemas da degradação ambiental, e com o apoio dos meios de comunicação, a própria sociedade acaba ficando contra esses invisíveis – no caso, as populações originais, como os quilombolas, os povos indígenas, os ribeirinhos, os pescadores, entre outros – porque eles reagem à ação devastadora dos empreendimentos.

Assim, numa estratégia que vem sendo claramente orquestrada e posta em prática principalmente em relação aos remanescentes de quilombos, suas lutas são mostradas como mentirosas e usurpadoras, quando não reacionárias e “anti-progressistas”, o que contribui diretamente para legitimar um processo de “criminalização” de suas lideranças. E – o que torna o quadro ainda pior – isso ocorre com a aprovação de grande parte da classe média urbana, convencida pela mídia de que eles estão impedindo o progresso, além de serem mantidos às custas de seus impostos e das possibilidades de aumento de suas rendas (PACHECO, 2008, p. 00).

Percebe-se que os principais responsáveis pela degradação ambiental, não assumem a responsabilidade dos seus atos pretéritos, presentes e futuros, e assim fomentam os problemas causados pelo modo de vida neoliberal, com prestígio do consumo, e esgotamento e contaminação dos recursos naturais – aqui, não há a aplicação do princípio da solidariedade comum, mas diferenciada, que trataremos a seguir.

Considerando tais premissas e buscando combater a falácia de culpabilizar os pobres da devastação ambiental, surge uma corrente que é chamada de ecologismo dos pobres, ou ecologismo popular, ou movimento de justiça ambiental (ALIER, 2007, p. 33), surgindo como terceira corrente do ecologismo. A primeira é chamada por Martinez Alier de “culto ao silvestre”; já a segunda, de “credo da ecoeficiência”. O autor resume os principais pontos, o que adaptamos, colocando em forma de tabela a seguir, para facilitar a comparação:

Quadro 2 - Correntes do ecologismo, por Joan Alier

Culto ao Silvestre	Credo da eficiência	Justiça ambiental/ Ecologismo dos Pobres.
<ul style="list-style-type: none"> • Preocupam com a preservação da vida silvestre; porém, não se pronunciam sobre a industrialização ou a urbanização; • Preocupam-se com o crescimento populacional, respaldado pela biologia conservadorista 	<ul style="list-style-type: none"> • Preocupam com o manejo sustentável ou o uso prudente dos recursos naturais, e com o controle da contaminação; • Apoiam a ideia de que as novas tecnologias e a internalização das externalidades constituem instrumentos decisivos da modernização ecológica. • Corrente respaldada pela ecologia industrial e economia ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Surge em razão do crescimento econômico e o aumento da desigualdade social. Aqui entram questões como conflitos pelo acesso da água, pelo acesso às florestas, pelo comercio ecológico desigual, pelas cargas diferentes de contaminação. Em muitos contextos, seus defensores não utilizam um discurso ambientalista.

Fonte: Alier, 2007, p.38/39.

No ecologismo dos pobres - teoria que escolhemos destacar por analisar o desastre ambiental sob uma perspectiva que inclui também as dimensões sociais ao seu redor, há a crítica de que o crescimento econômico causa os maiores impactos ao meio ambiente, vez que os países do Norte procuram os do Sul em busca de matéria prima, e aumentam os resíduos que comprometem os sistemas naturais. Entende que as novas tecnologias geram novos perigos ao meio ambiente.

Alier (2007, p. 343) exemplifica ao demonstrar que “os Estados Unidos importam metade do petróleo que consomem, a União Européia importa uma quantidade de materiais (inclusive energéticos) quase quatro vezes maior do que a exporta”. E assim,

O resultado em nível global é que a fronteira do petróleo e do gás, a fronteira do alumínio, a fronteira do cobre, as fronteiras do eucalipto e do óleo de palma, a fronteira do camarão, a fronteira do ouro, a fronteira da soja transgênica... todas avançam na direção de novos territórios. Isso gera impactos que não são solucionados pelas políticas econômicas, ou por inovações tecnológicas, e portanto, atingem desproporcionalmente alguns grupos sociais que muitas vezes protestam e resiste (ainda que tais grupos não seja denominados de ecologistas) (ALIER, 2007, p.34)

O autor conclui que é uma visão que se preocupa com o humano de hoje, com os pobres de hoje, e o meio ambiente é visto como fonte para a sua subsistência. Portanto, “sua ética parte de uma demanda por justiça social contemporânea entre os humanos”.

Tal corrente possui suas peculiaridades dependendo do local onde é analisada a degradação ambiental, e sobre qual população é vista como minoria, mas é certo que com os conflitos ecológicos distributivos, ela ganha mais evidência. Nos Estados Unidos, por exemplo, ela ganha uma noção mais urbana, focando na ausência de projetos sociais, e a maior quantidade de dejetos tóxicos, maiores índices de contaminação do ar, e outros problemas ambientais, em determinadas comunidades, o que falaremos mais a seguir.

Conforme atesta Henri Acselrad, a justiça ambiental é uma ressignificação do desafio ambiental. Resulta “de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social” (2010, p. 108). Assim, as questões ambientais passam a ser analisadas em conjunto com questões sociais.

Acselrad (2010) continua explicando que uma razão utilitária e uma razão cultural disputavam a construção da questão ambiental, desde o início do debate. O meio ambiente, no viés utilitário, então é visto sem uma análise dos conteúdos socioculturais específicos e diferenciados. A poluição é tida como “democrática” – e, portanto, não há distinção de classes. Essa razão é usada como justificativa para o modelo de modernização ecológica, do progresso, seguindo a lógica do mercado. O meio ambiente é negociado, imputam um valor ao que deveria ser imensurável.

A razão cultural, por sua vez, percebe que o meio ambiente é múltiplo em questões socioculturais. Diferencia os riscos ambientais, porque eles são diferenciados e desigualmente distribuídos, uma vez que é diferente a forma de cada grupo social lidar e de ser afetado por esses riscos. Percebe que é impossível ignorar a desigualdade distributiva. Nesse viés, “os sujeitos copresentes dos conflitos ambientais são, com frequência, aqueles que denunciam a desigualdade ambiental, ou seja, a exposição desproporcional dos socialmente mais desprovidos aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza” (ACSELRAD, 2010, p. 109).

Não há como duvidar que a poluição irá atingir de forma diferentes dos grupos sociais. O autor adverte que os riscos são distribuídos de formas desiguais, uma vez que os mais ricos podem se deslocar com maior facilidade, e com isso escapam dos riscos ambientais que os mais pobres não conseguem.

Então entra em cena a justiça ambiental. Com o propósito de identificar as exposições desiguais, demonstrando a ausência de políticas públicas nas áreas mais afetadas, e dessa forma, alertando sobre a mitigação os direitos sociais dos mais afetados.

Henri Acselrad define justiça ambiental como

(...) uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos. Na experiência recente, essa noção de justiça surgiu da criatividade estratégica dos movimentos sociais que alteraram a configuração de forças sociais envolvidas nas lutas ambientais e, em determinadas circunstâncias, produziram mudanças no aparelho estatal e regulatório responsável pela proteção ambiental (2010, p.111).

Selene Herculano (2006, p. 2) complementa o conceito, também definindo o que é “injustiça ambiental”:

Por ‘Justiça Ambiental’ entenda-se o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas. Complementarmente, entende-se por ‘Injustiça Ambiental’ o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis.

Ainda, no Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, realizado na Universidade Federal Fluminense (UFF), diversos pesquisadores lançam a Declaração de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, e elaboraram uma Declaração de Princípios, e definem injustiça e justiça ambiental da seguinte maneira:

Entendemos por injustiça ambiental o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis. Por justiça ambiental, ao contrário, designamos o conjunto de princípios e práticas que: a - asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas; b - asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país; c - asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito; d - favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso (MMA, s/d).

Entende-se, portanto, que os conceitos estão relacionados e são inseparáveis. Enquanto justiça ambiental deve assegurar que nenhum grupo deverá sofrer sozinho as consequências do ônus ambiental, e a ausência de políticas públicas, a constatação de injustiça ambiental é a ausência de justiça ambiental.

Assim, o conceito de justiça ambiental irá convergir com debates em torno de direitos, justiça e equidade, lidando com a distribuição dos bens e dos danos provocado pela ação do homem dentro do meio ambiente, chamando a atenção inclusive para questões decisórias que envolvam políticas públicas (BULLARD, 1990).

O movimento em prol da justiça ambiental começou a se fortalecer a partir dos anos 80, nos Estados Unidos, e o meio ambiente torna-se também o lugar de moradia, de trabalho e de diversão. Para tanto, deve-se reparar as distribuições desiguais dos fardos ambientais – e entram aqui questões como poluição e instalações industriais, mas também questões sociais como o crime. Robert Bullard (1990) observa que as causas principais das injustiças ambientais incluem o racismo institucionalizado, a modificação da terra, da água, da energia e do ar, políticas e regulações governamentais irresponsáveis e inexplicáveis e falta de recursos e poder nas comunidades afetadas.

Na contramão da proposta de desenvolvimento sustentável, e da modernização ecológica, atores começaram a questionar a influência da distribuição do poder dentro das questões ambientais, uma vez que não se pode ignorar a “racionalidade própria do capital” de acumulação e exploração, enfatizando a desigualdade na divisão espacial da degradação ambiental. (ACSELRAD, 2004).

Conforme Acsehrad (2004), aqueles que procuram destacar a conexão entre a questão ambiental, com o capital, clarificam que não se deve confiar no mercado como forma de superação da desigualdade ambiental.

Ao contrário, portanto, da perspectiva da modernização ecológica, não haveria como separar os problemas ambientais da forma como se distribui desigualmente o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos: formas simultâneas de opressão seriam responsáveis por injustiças ambientais decorrentes da natureza inseparável das opressões de classe, raça e gênero.

Sendo assim, colocar a questão na agenda pública através da exposição dos riscos enfrentados, através da atuação dos movimentos sociais de justiça ambiental, que denunciam a distribuição discriminatória dos riscos ambientais, mostra-se essencial para trazer

visibilidade para a causa, e incluindo também o problema dos migrantes por causas ambientais.

Ademais, não se pode olvidar que o movimento ampliou a extensão dos direitos civis, politizou e unificou embates localizados e classificou os grupos sociais com a posição diferencial dos indivíduos no dentro do seu espaço social. Os grupos que lutam pela justiça ambiental contestam a divisão espacial promovido pelo capital, que através de chantagem, conseguem burlar regras governamentais urbanas e ambientais, mitiga conquistas sociais, e colabora para produzir uma divisão espacial da injustiça ambiental. “As lutas por justiça ambiental mostram assim toda a sua potência como barreira organizada a este instrumento de subordinação política próprio à acumulação em sua forma flexível – a mobilidade espacial dos capitais” (ACSERALD, 2004).

2.3.1 Considerações sobre o racismo ambiental

Aprofundando um pouco mais no debate sobre justiça ambiental, colocando em evidência o tão necessário recorte racial, e considerando as regiões que mais sofrem pelo desgaste ambiental, deve-se traçar algumas linhas sobre o racismo ambiental.

Bullard entende que o racismo ambiental

se refere a políticas, práticas ou diretrizes ambientais que afetam diferentemente ou de forma desvantajosa (seja intencionalmente ou não) indivíduos, grupos ou comunidades com base na cor ou raça, podendo ser reforçadas por instituições governamentais, jurídicas, econômicas, políticas e militares (2002)

Já Selene Herculano (2006), assim define, em seu texto apresentado no I Seminário Cearense contra o Racismo Ambiental:

Racismo ambiental é o conjunto de idéias e práticas das sociedades e seus governos, que aceitam a degradação ambiental e humana, com a justificativa da busca do desenvolvimento e com a naturalização implícita da inferioridade de determinados segmentos da população afetados – negros, índios, migrantes, extrativistas, pescadores, trabalhadores pobres, que sofrem os impactos negativos do crescimento econômico e a quem é imputado o sacrifício em prol de um benefício para os demais. O racismo ambiental seria, portanto, um objeto de estudo crítico da Ecologia Política (ramo das Ciências Sociais que examina os conflitos sócio-ambientais a partir da perspectiva da desigualdade e na defesa das populações vulnerabilizadas).

No início da década de 1980, a população negra de Warren County, na Carolina do Norte, passou a se manifestar contra a instalação de um aterro de resíduos tóxicos de PCBs (bifenil-policlorado) na vizinhança. O protesto feito pelos moradores, ganha tamanha notoriedade que chama a atenção de congressistas. Então, é elaborada uma pesquisa pelo US General Accounting Office, através da qual ficou demonstrado que a distribuição espacial dos depósitos de resíduos químicos perigosos, bem como a localização de indústrias muito poluentes nada tinham de aleatório: ao contrário, se sobrepunham à distribuição territorial das etnias pobres nos Estados Unidos e a acompanhavam” (HERCULANO, 2006).

Desde então, a expressão “racismo ambiental” é designada para demonstrar “a imposição desproporcional - intencional ou não - de rejeitos perigosos às comunidades de cor”, uma vez que os detritos tóxicos estarem localizados mais próximos às áreas de populações pertencentes às “minorias” étnicas ²⁸. Os movimentos negros norte americanos passaram a incluir em sua pauta questões ambientais, junto com as reivindicações por direitos civis, e ao mesmo tempo, os movimentos ambientais passaram também a questionar aspectos sociais da desigualdade ambiental (ACSERALD, 2002).

Ao mesmo tempo, ficou constatado que o fator raça revelou-se mais fortemente correlacionado à distribuição local dos rejeitos perigosos do que o próprio fator baixa renda. Portanto, embora os fatores raça e classe de renda tenham se mostrado fortemente interligados, a raça revelou-se um indicador mais potente da coincidência entre os locais onde as pessoas vivem e aqueles onde os resíduos tóxicos são depositados (ACSERALD, 2002).

Ganha força o movimento de combate ao racismo ambiental, e a pressão por práticas governamentais que minimizam a injustiça social, reivindicando por leis que protegessem de forma igualitária não apenas vizinhanças das classes médias e alta, mas toda a coletividade.

Em que pese a crítica de que o conceito racismo ambiental acaba sendo limitador, uma vez que nem todos os casos de injustiça ambiental podem aqui se enquadrar, é certo que ganha certa notoriedade ao convergir a questão ambiental com a luta contra a discriminação racial e amplia a importância de se pensar o racismo institucional.

Porém, conforme alerta Alier (2007), se pegarmos como base o princípio do poluidor pagador, seria possível uma compensação econômica em razão da má distribuição ecológica, o que não seria possível de mensurar em termos de racismo.

²⁸ Não é o propósito deste trabalho discorrer sobre as teorias raciais. Nesse contexto, a expressão foi utilizada para demonstrar que minoria significa que não são pessoas que pertencem ao grupo privilegiado por ter a cultura dominante.

Ainda assim, há de convir que o debate sobre injustiça ambiental atingiu novas proporções, passou a enquadrar também questões urbanas e sociais. Destacar o racismo ambiental – visto que, em alguns casos, se não se levar em consideração o recorte racial, será mais difícil de entender o porquê da ausência de políticas públicas direcionadas para aquela população.

Evidente, portanto, que o modelo de desenvolvimento dominante, baseado no consumo e no lucro, está sendo contestado, mesmo que pareça que ainda são poucos os movimentos que lutam contra essa hegemonia. As consequências da degradação são inúmeras, envolvendo aspectos que envolvem a natureza, mas também causando uma mudança na estrutura de diversos povos, que são mais afetados também porque precisam se reestruturar, e abandonar não apenas sua residência, mas muitas vezes, as suas tradições, para conseguir garantir a sua sobrevivência.

Segundo Tânia Pacheco (2008):

Tudo isso exemplifica como, ao derrubar virtualmente também as fronteiras e eleger o mercado como a única bússola a ser respeitada para sua intervenção, o capital age de forma totalmente selvagem, conscientemente ignorando a finitude não só de seres humanos como da própria natureza. Em todo o planeta, cada vez mais vemos como um fato a existência de uma nova categoria de pessoas: os refugiados ambientais.

O que acontece quando o indivíduo não é desejado na comunidade onde procura nova oportunidade de inclusão? Quando a invisibilidade é tamanha, que nem mesmo a comunidade jurídica consegue identificá-lo como sujeito de direitos? Mesmo dentro do próprio país, o deslocado ambiental eventualmente perderá parte da sua identidade. São pessoas que ocuparão os arredores dos grandes centros urbanos, vivendo de forma marginalizada, enfrentando a violência urbana em seus diversos aspectos, a falta de possibilidade de participação política, e a omissão do Estado.

Entre tantas razões sobre a importância do reconhecimento dos refugiados ambientais, está também em alinhar as correntes que estudam a justiça ambiental, com as que analisam as desigualdades geradas em razão do deslocamento, incluindo a distribuição socioespacial resultante dos impactos ambientais. Analisar o desastre, tanto para preveni-lo, analisando a vulnerabilidade de áreas de riscos, como os efeitos após o impacto, com o refúgio dos deslocados forçados.

Reconhecer a imensidade do grupo com as suas consequências jurídicas irá colaborar para a elaboração de medidas que servirão para moderar as tragédias, com atuação conjunta do Estado, junto com a sociedade civil, e toda a comunidade internacional.

É possível, então relacionar a questão da injustiça social, e do racismo ambiental, com os refugiados ambientais, considerando a urgência em evadir do seu território sem o devido preparo, intensificando a vulnerabilidade social que enfrentarão no novo ambiente, e a ausência de vontade política no realocamento digno dos deslocados.

2.4 Responsabilidade comum, mas diferenciada

Carlos Walter Porto Gonçalves (2004), em seu livro onde discorre sobre o desafio ambiental, chama a atenção de que estamos sofrendo efeitos derivados da intervenção humana no planeta. E conclui que não devemos lutar contra a natureza, e sim contra as intervenções do sistema técnico. Ainda, frisa que “nossas ações estão, reflexivamente, nos atingindo, como também que o planeta é um só e a desordem localizada em determinados bairros, regiões e países não fica confinada a esses lugares, regiões e países pobres, de pobres” (2004, p. 31).

Nessa ótica, não se pode olvidar que modelo de desenvolvimento em vigor privilegiou os países que estavam mais preparados na corrida pela globalização. Sendo certo que cada Estado possui a sua parcela de contribuição para o desequilíbrio ambiental, aqueles que possuem mais recursos financeiros também foram os que provocaram os maiores impactos ambientais, tendo em vista o impacto causado pelo excesso do consumo.

Prejudicando não apenas a sua diversidade ambiental, como também dos outros países, ao explorar os seus recursos, é viável exigir que os Estados que mais ferem o meio ambiente deveriam ser especialmente responsabilizados em prol de conter tamanha degradação.

Ademais, conforme já visto no presente trabalho, os países mais vulneráveis possuem menos capacidade de recuperação perante os fenômenos ambientais, tais como desertificação, de secas, enchentes, como também não conseguem tutelar os refugiados ambientais.

Nesse contexto, destaca-se o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. É possível encontrar esse conceito encontra-se na Declaração do Rio, de 1992, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) que dispõe em seu princípio 7º:

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam (grifo nosso).

Com o objetivo de diminuir a emissão dos gases que agravam o efeito estufa, foi proposto na “Convenção-Quadro das Nações-Unidas sobre a mudança do Clima” – CQNUMC (United Nations Framework Convention on Climate Change), em 1992, que os países mais desenvolvidos, listados no Anexo I da Convenção, reduziriam a emissão de gás carbônico, como outros também tóxicos, devendo agir de forma mais ativa do que os países que estão a caminho do desenvolvimento, por serem historicamente mais responsáveis pela alta emissão dos gases.

ARTIGO 3 - PRINCÍPIOS

Em suas ações para alcançar o objetivo desta Convenção e implementar suas disposições, as Partes devem orientar-se, pelo seguinte:

1. As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos.

2. Devem ser levadas em plena consideração as necessidades específicas e circunstâncias especiais das Partes países em desenvolvimento, em especial aqueles particularmente mais vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima (...)

(...)

5. As Partes devem cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todas as Partes, em especial das Partes países em desenvolvimento, possibilitando-lhes, assim, melhor enfrentar os problemas da mudança do clima. As medidas adotadas para combater a mudança do clima, inclusive as unilaterais, não devem constituir meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou restrição velada ao comércio internacional (grifos nossos).

(Promulgado no Brasil através do Decreto nº 2.652/98)

A Convenção de 1992 foi complementada pelo Protocolo de Kyoto, em 1997. Em tal documento, os países se comprometem a reduzir de 5,2%, na emissão de poluentes. Sendo que a meta estabelecida para países desenvolvidos (destacados no Anexo I do Protocolo) era superior àquela a ser alcançada pelos países em desenvolvimento.

Por tal razão, os Estados Unidos, um dos países que mais emite gases poluentes no mundo não ratificou o Protocolo em 2001 com a justificativa de que cumprir as metas estabelecidas comprometeria seu desenvolvimento econômico.

Na Cúpula do Desenvolvimento Sustentável, onde 193 países membros das Nações Unidas adotaram a Agenda 2030, cujo objetivo é o compromisso com o desenvolvimento sustentável, o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, foi ratificado como essencial.

Também no Acordo de Paris de 2015, mais uma vez o mencionado princípio foi destacado, vejamos:

Artigo 2

1. O presente Acordo, no reforço da implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa a fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza, incluindo ao:

(a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos das mudanças climáticas;

(b) Aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima e o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, de uma forma que não ameace a produção de alimentos;

(c) Promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima.

2. O presente Acordo será implementado para refletir a igualdade e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais (grifo nosso).

É certo que, apesar do compromisso estabelecido inclusive pelos países do G7 – o grupo dos países mais poderosos do mundo, onde se encontram Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, Itália, Canadá, Japão e França, há certa insegurança sobre o devido cumprimento do princípio²⁹. Ainda assim, pelo menos no aspecto teóricos, há o reconhecimento de que a responsabilização pelos acontecimentos globais deve ser proporcionalmente compartilhada.

Além do mais, os países mais desenvolvidos devem ajudar a conter os riscos da degradação também nas demais nações. É nítido que a capacidade de recuperação também é influenciada pelo desenvolvimento tecnológico que cada Estado possui para ofertar. Assim,

²⁹ Por exemplo, o atual presidente estadunidense Donald Trump se posicionou anunciando a saída dos Estados Unidos da América do Acordo de Paris. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/trump-anuncia-saida-dos-eua-do-acordo-de-paris-sobre-mudancas-climaticas.ghtml>. Acesso em 4 de setembro de 2017.

usar a tecnologia de forma que beneficie todos pode ser uma maneira bastante eficaz de conter o deslocamento em massa.

Como exemplo, em 2011, o Japão foi atingido por um terremoto e um tsunami que provocaram grande destruição, com quase 16 mil pessoas mortas. Por ser um país de elevados recursos tecnológicos, a capacidade de recuperação é impressionante, e eles já se preparam para novos acontecimentos semelhantes, através de construção de torres que irão resistir a tsunamis de até 30 metros³⁰.

Por outro lado, o Haiti foi atingido por um terremoto em 2010, fortemente devastador, que provocou a morte de mais de 300.000 (trezentas mil) pessoas, deixando ainda muitas pessoas sem quaisquer condições de subsistir. Além da destruição imediata, o país teve que enfrentar as consequências do desastre, como a falta de água e a cólera. Ainda bastante fragilizado, em 2016 foi atingido dessa vez por um furacão no sul do país, que causou nova leva de desabrigados. O Haiti é um exemplo claro de alta vulnerabilidade socioambiental, e os seus habitantes são levados a enfrentar o desgaste da migração. (VIEIRA, 2014)

Por sua vez, a Holanda, casas flutuantes já são construídas como forma de abrandar os efeitos do deslocamento populacional pelo aumento do nível do mar, que irá se intensificar nos próximos anos. Dessa forma, o Estado e seus habitantes já estão se preparando e adaptando a um novo cenário, gradualmente, sem precisar se deslocar de forma repentina. Evidente a importância da prevenção, como forma de preservação dos direitos humanos.

Já nos países insulares, a população não encontra outra saída a não ser solicitar refúgio nas Nações mais desenvolvidas, o que será outra batalha travada já que causas ambientais não são reconhecidas como suficientes para a concessão do refúgio. Porém, o desaparecimento desses pequenos países poderá causar uma nova leva de apátridas, já que correm o risco de desaparecerem. Percebe-se que esses Estados não possuem a capacidade técnica para a adaptação da nova condição ambiental, necessitando do interesse e do auxílio dos países mais desenvolvidos.

Iniciativas como os Programas Nacionais de Ação para Adaptação (National Adaptation Programmes of Action (NAPAs), das Nações Unidas³¹, que busca identificar as vulnerabilidades ambientais de cada país, em razão das mudanças climáticas, devem ser ainda

³⁰ O IDMC disponibilizou um estudo sobre o caso do Japão, titulado: Recovery postponed The long-term plight of people displaced by the 2011 Great East Japan Earthquake, tsunami and nuclear radiation disaster, publicado em 6 February 2017. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2017/20170206-idmc-japan-case-study.pdf>. Acesso em 2 de julho 2017.

³¹ Para maiores informações: http://unfccc.int/national_reports/napa/items/2719.php. Acesso em 5 de setembro de 2017.

mais incentivadas, uma vez que auxiliam os países de periferia a desenvolver maneiras de amenizar os danos causados.

Aqui, é importante retornar ao apontado por Carlos Walter Porto Gonçalves (2004), citado no começo desse tópico. É necessária uma conscientização coletiva dos efeitos da devastação ambiental, destacando-se a importância da atuação em solidariedade com as gerações presentes e futuras, pois a desordem não irá ficar apenas nos lugares mais ermos.

Conclui-se, portanto, sobre a necessidade de chamar a atenção da sociedade civil, que com efetiva participação política, poderá pressionar seus governantes a se mobilizarem de forma não excludente. Amartya Sen (2010), analisando sobre a importância da participação popular na questão ambiental, reconhece a dificuldade que será mudar as tendências atuais de consumo. Porém, de forma otimista, ressalta que “se as pessoas são de fato agentes racionais (em vez de meros recipientes necessitados), então uma abordagem possível pode estar na discussão política (...) e sustentação de prioridades favoráveis ao meio ambiente, junto com a ampliação do entendimento da nossa grave situação ecológica” (SEN & KLIKSBERG 2010, p. 69).

Deve-se embater que a perda de liberdade ocorre mesmo sem a perda dos padrões de alto consumo e dos supostos privilégios. “a relevância da cidadania e da participação social não é apenas instrumental. Elas são partes integrais daquilo que devemos preservar” (ibid, p. 72).

3 O RECONHECIMENTO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

O objetivo desse capítulo é apresentar argumentos para a positivação jurídica dos refugiados ambientais. Dessa forma, faz-se necessário tecer algumas informações sobre o direito dos refugiados. Ao final, demonstraremos a importância do posicionamento jurídico acerca a existência categoria dos refugiados ambientais, e se a proteção já existente poderia também tutelar a categoria destacada.

Para tanto, iniciaremos com um breve histórico sobre a história dos refugiados, e mostraremos o sistema de proteção internacional, envolvendo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional do Refugiado, uma vez que tais matérias possuem inúmeros pontos convergentes.

Cabe aqui traçar algumas considerações sobre tais vertentes de proteção do homem, no que tange aos seus pontos de encontro. O propósito é a interação, e não excluir a possibilidade de aplicação simultânea dos sistemas, uma vez que complementares, conforme será abordado a seguir (TRINDADE, 2004).

Além de elencar alguns instrumentos jurídicos, destacaremos alguns direitos fundamentais para a tutela do refugiado, que inclusive deverão também ser aplicados para os migrantes por motivo ambiental.

No final do capítulo conceituaremos os refugiados ambientais. Procuraremos entrar no debate se necessária a criação de um novo instrumento legal que efetivamente conceitue o grupo, ou se a adequação do sistema já vigente é suficiente, eis que as normas de direitos humanos são *jus cogens* e, portanto, não haveria a necessidade de modificação de um sistema já consolidado.

3.1 Evolução no reconhecimento da categoria dos refugiados

Conforme dados disponibilizados pela ACNUR, no relatório “Tendência Globais”, publicado em junho de 2016, 1 em cada 113 pessoas no planeta é solicitante de refúgio, deslocada interna ou refugiada. A agência apontou uma tendência de 65,3 milhões de pessoas deslocadas de forma forçada até o final de 2015³².

³² No Relatório disponibilizado em 2017, até o final de 2016, o número apontado foi de 65.6 milhões de deslocados, conforme colacionamos no capítulo 4.

É certo que as migrações forçadas estão presentes em toda a história da humanidade. É possível falar da existência de refugiados desde a Antiguidade, mas somente no século XV que os refugiados começam a aparecer em números mais expressivos, com a expulsão dos judeus que habitavam a Espanha (ANDRADE, 1996).

A formação do Estado-Nação, que definiu geograficamente os países, induziu a formação do sentimento de integração entre os membros, que passaram a pertencer a uma comunidade. Aqueles que não estavam satisfeitos com a situação existente no território, seja por questões culturais ou políticas, optavam por fugir do Estado (ANDRADE, 1996, p. 37)

Para Andrade, a formação do Estado Nação gerou três grandes fluxos de refugiados: da Europa Ocidental (século XV a metade do século XVIII), da Europa Oriental e dos Bálcãs (final do século XIX, início do século XX) e a partir do final da segunda Guerra Mundial, dos países não industrializados, o que transformou a Europa em um conjunto de grandes impérios e principatos, em um continente de Estados-Nação, “apesar de não serem necessariamente nacional e culturalmente homogêneos” (ibid, p. 37).

No primeiro grande fluxo, não existiam instituições direcionadas para o acolhimento dos refugiados. Já no segundo fluxo, percebe-se uma iniciativa de formar uma organização visando a tutela, fenômeno que pode ser explicado tanto pela guerra, como também pelo processo de industrialização, levando os governos a perceberem a importância da cooperação internacional.

Com a Liga das Nações, criada na intenção de manter a paz entre os países, a questão dos refugiados passou a ser discutida seu âmbito, após o apelo do presidente da Cruz Vermelha Internacional. A Liga entende como refugiados aqueles que estão fora do seu país de origem, e não possuem a proteção do Governo daquele estado (ibid, p. 44)

Andrade (1996) explica que ao longo da década de 20, a questão do refugiado era considerada temporária, já que era pontualmente relacionado ao conceito de guerra. Assim, com o fim dessa guerra, não havia tanta necessidade de tomar medidas para solucionar o problema.

Percebe-se que a visão tradicional de que a movimentação do refugiado era um fenômeno isolado, localizado e não repetitivo, muda de eixo na década de 1950.

A Liga das Nações não teve sucesso na prestação de auxílio para os refugiados, e um dos motivos pela falta de empenho era justamente evitar conflitos dentro da organização. Afinal, a assistência para um determinado grupo poderia desagradar outro Estado-membro. Sendo assim, “todos os refugiados políticos eram, portanto, uma fonte de problema para a

Liga, e isto pode explicar o porquê de a Liga não ter obtido tanto sucesso nessa atividade em particular (ANDRADE, 1996, p. 46).

Ademais, conforme ressaltam Silva e Rodrigues:

As soluções apontadas para resolver o problema dos refugiados ao longo do período entre guerras, a repatriação ou a naturalização, revelaram-se um fracasso em curto prazo, e a questão global prolongou-se até o início do segundo conflito mundial, sem solução definitiva. As medidas de repatriação falharam porque nenhum governo nacional aceitou admitir que aquelas pessoas, indesejáveis, entrassem em seu território. (SILVA e RODRIGUES, 2005, p. 90)

A naturalização também tornou-se inviável, uma vez que as leis dos países europeus não eram voltadas para os estrangeiros, apenas para os nacionais.

A partir da Segunda Guerra, a questão dos refugiados passou a ser intensamente visível, visto que 40 milhões de pessoas haviam se deslocado, e muitos não pretendiam ser repatriados, ou seja, não queriam regressar para o local de onde foram forçados a sair (ACNUR, 2000)³³.

Andrade (1996) divide a evolução histórica do direito internacional dos refugiados em duas fases, a saber: fase de qualificação coletiva, de 1921 a 1938 e fase de qualificação individual, de 1938 a 1952.

Na primeira, as regras eram estabelecidas em cada caso concreto, e a condição de refugiado era em cima da pertinência de determinado grupo e não como condição pessoal. A definição do termo refugiado era em sentido amplo, dado para grupo de vítimas de deslocamentos forçados na sua totalidade.

Já na segunda fase, foram criados o Comitê Intergovernamental para os Refugiados, a Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução, a Organização Internacional para Refugiados e finalmente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (AMORIM, 2012).

A Organização Internacional para os Refugiados (OIR) foi criada em 1947, como agência especializada não permanente das Nações Unidas, e sua vigência seria de três anos, ou seja, até julho de 1950. Foi o primeiro organismo internacional a lidar com todos os

³³ No período do pós-guerra, os Aliados criaram a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR). O trabalho dessa organização era prestar assistência, auxílio e reabilitação das zonas devastadas, prestando assistência para todos os deslocados. Com o fim da Guerra, a instituição passou a trabalhar com o repatriamento com deslocados e encontrou resistência. Muitos não queriam voltar para os eu país de origem, especialmente por conta do regime comunista. A questão do repatriamento tornou-se um problema político, “sendo uma das questões mais contenciosas para o Conselho de Segurança das Nações Unidas durante os primeiros anos da sua existência”(ACNUR, 2000).

aspectos da questão dos refugiados, abrangendo questões tais como o repatriamento, a identificação, o registro, a assistência, proteção jurídica e política, transporte, reinstalação e reintegração. Percebe-se a mudança de uma política de repatriamento, como a realizada pela ANUAR (Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento), para uma política de reinstalação (ACNUR, 2000).

Já a Assembleia Geral das Nações Unidas criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, no ano de 1949. O ACNUR recebeu um mandato de três anos, a partir de 1 de janeiro de 1951.

Entretanto, como graves crises de refugiados passaram a ocorrer em diferentes partes do mundo, e considerando que não é um órgão permanente da ONU, o seu mandato é prorrogado a cada cinco anos.

Cabe ao ACNUR a tutela dos refugiados, assim como deve buscar a devida integração do grupo na sociedade onde convive, ou, se possível, o repatriamento.

Inicialmente, a atuação do ACNUR era direcionada para os refugiados, mas, tornou-se necessário ampliar o sujeito de proteção, atendendo também as pessoas deslocadas e outras pessoas denominadas “de interesse do ACNUR”, que estão em situações análogas às dos refugiados, como os mencionados deslocados internos e os apátridas (JUBILUT, 2007, p. 153).

Jubilut (2007) resume que os principais objetivos que devem ser alcançados pelo ACNUR devem ser providenciar a proteção dos refugiados e promover a implementação de soluções duráveis para o problema, agindo de forma a implementar políticas públicas para o grupo

Para a autora são três as estratégias adotadas de soluções duráveis: a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento. A primeira é a adaptação do refugiado na sua nova comunidade. Nesse caso, a sociedade civil também colabora para tal propósito, especialmente através das organizações não-governamentais.

Já o reassentamento só é possível devido ao sistema universal de proteção aos refugiados:

O reassentamento, por sua vez, pode ser entendido de duas maneiras: no início da atuação do ACNUR era a prática de se transferirem refugiados de um Estado para outro, podendo ser inclusive de seu Estado de origem diretamente para o Estado de acolhida, ou seja, era a efetiva transferência de um refugiado para um Estado de asilo; modernamente vem a ser a transferência de indivíduos, já reconhecidos como refugiados, mas que ainda têm problemas de proteção ou que têm problemas graves de integração no

país de acolhida (denominado também de país de asilo ou ainda de primeiro país), para outro Estado, o qual é denominado terceiro país, que se entende mais adequado às necessidades desses indivíduos. Os reassentados são hoje, assim, refugiados que não podem permanecer no Estado que lhe reconheceu o *status* de refugiado e tentam integrar-se em outro território, com o auxílio do ACNUR, que proporciona tanto os aspectos financeiros como faz a interlocução política entre os Estados para tal (JUBILUT, 2007, p. 154).

Por fim, a melhor alternativa é a repatriação voluntária, infelizmente nem sempre possível. É o retorno do refugiado ou deslocado para o seu país de origem, porque não é mais necessário que ele permaneça em outro país para a sua proteção. Conforme ressalta Jubilit, “tal solução é atualmente vista como a ideal, uma vez que não priva o indivíduo de sua origem e, com isso, torna o processo de efetivação de sua cidadania menos traumático” (JUBILUT, 2007, p. 154).

Frise-se que o ACNUR realiza o trabalho de tutela dos refugiados em conjunto com outras organizações internacionais, agências humanitárias, forças militares multinacionais, negociadores da paz, ou seja, são diversos os atores internacionais envolvidos nessa temática (ACNUR, 2000).

3.1.1 A instrumentalização jurídica do Direito dos Refugiados

O processo de instrumentalização é fenômeno recente, mais especificamente a partir do século XX. Afinal, é a partir do caos provocado pela Segunda Guerra Mundial, e ainda sob o impacto do holocausto judeu, que a comunidade internacional passa a tentar estabelecer regras e decisões políticas a fim de amenizar e apaziguar a questão. Nesse sentido, os regimes internacionais de direitos humanos passam a se desenvolver a partir de então.

Regime internacional é um conjunto de princípios, normas, regras e decisões procedimentais produzidas e aceitas pelos Estados e outros atores das relações internacionais sobre uma determinada temática, como as organizações internacionais, na expressão de Michael Freeman ou Jack Donnelly, como já mencionado, tendo seu conceito desenvolvido originalmente por Stephen Krasner no ambiente acadêmico das relações internacionais. E os regimes internacionais dos direitos humanos, dos direitos dos refugiados e do direito humanitário iniciaram seu crescimento e desenvolvimento a partir dos acontecimentos da Segunda Grande Guerra (SILVA E RODRIGUES, 2005, p. 133).

Portanto, em razão do grande deslocamento em massa, passou a ser essencial na agenda a criação de um instrumento internacional que definisse quem seriam os considerados refugiados.

Definições jurídicas particularizadas e organismos criados temporária e especificamente para determinados grupos de refugiados mostraram-se incapazes de lidar com um fenômeno que, como um todo, não fosse temporário. Esse caráter não-temporário da problemática dos refugiados é corroborado pela inserção e manutenção deste tema na “agenda internacional” desde a época da Liga das Nações. Ou seja, um mandato institucional restrito e uma definição específica a um determinado tipo de refugiado podem ser eficientes durante um certo espaço de tempo; contudo, a dinâmica das relações internacionais contemporâneas tem provado que flexibilidade, no que respeita às soluções vislumbradas para os refugiados, faz-se sempre mister e constitui-se em penhor de sucesso em negociações tais, cujo “objeto” de transação é o homem em sua aventura vital (ANDRADE, 1996, p. 183).

Sob essa lógica, a ONU elaborou uma Convenção para regular a situação jurídica dos refugiados, em 28 de julho de 1951, iniciando sua vigência em 1954. Contou com a participação de 26 países, além de representantes da ACNUR, OIR, OIT e da Cruz Vermelha e da Cáritas Internacional, além de outras ONGS, que não tiveram direito a voto.

Conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o termo refugiado será aplicado para as pessoas

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 (ACNUR, 1951, p. 02):

As limitações temporais e a geográficas foram retiradas no Protocolo Adicional de 1967³⁴. Apesar disso, os casos de concessão de refúgio foram pouco alterados, em parte devido ao enrijecimento das políticas de imigração, especialmente nos Estados Unidos e na Europa (RAMOS, 2011, p. 104).

³⁴Apesar do Brasil ter aderido ao mencionado protocolo em 1972, o país manteve a limitação geográfica, só aceitando refugiados europeus, até o ano de 1989, ano que finalmente aboliu restrição, através do Decreto 98.602. Fundamental para acabar com tal barreira foi o trabalho do ACNUR. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/livrorefugiobrasil.pdf>.

Dessa clássica definição, depreende-se que os refugiados devem ultrapassar a fronteira de seu país e devem sofrer perseguição, ser evidente o temor do indivíduo em ser perseguido, por motivo de raça religião, nacionalidade, por pertencer a um grupo social, ou por opinião política.

Outros importantes instrumentos jurídicos merecem ser citados sobre a temática.

A Convenção Africana de 1969 amplia consideravelmente a categoria, e inovando no sentido que o evento perturbador pode ocorrer em qualquer parte do país de origem do deslocado. Ademais, ao incluir o vocábulo “eventos”, um conceito jurídico indeterminado, abraça outras questões de real perigo não denominadas na Convenção de 1951.

O termo “refugiado” aplicar-se-á também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão exterior, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigada a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora de seu país de origem ou nacionalidade (RAIOL, 2010, p.112).

Já a Convenção de Cartagena de 1984 foi o instrumento regional elaborado considerando a situação da América Latina, no Colóquio Sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. O objetivo de do Colóquio procurar uma solução sobre o número de refugiados que aumentou em função dos regimes ditatoriais que permaneciam na região, o que demandou em graves violações dos direitos humanos (JUBILUT & MADUREIRA, 2014).

Esse instrumento leva em consideração a situação da região, e amplia o conceito de refugiados, incluindo a grave e generalizada violação dos direitos humanos como um dos motivos pelo qual o instituto do refúgio pode ser concedido.

Um terceiro aspecto a ser considerado diz respeito ao novo padrão de análise que a definição regional confere ao contemplar a grave e generalizada violação de direitos humanos como elemento caracterizador do status de refugiado. O exame de uma solicitação de refúgio não mais se baseia exclusivamente no bem-fundado temor individual de perseguição, mas também na situação objetiva do país de origem a fim de se verificar se existe uma realidade de grave e generalizada violação de direitos humanos (JUBILUT & MADUREIRA, 2014).

Sendo assim, a definição de quem se enquadra como refugiado é ampliada, e a seguinte trecho merece destaque:

Terceira – Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.

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

A Convenção de 1984 não possui caráter vinculante, mas ainda assim, o seu texto merece destaque por ampliar a definição de refugiados, ratificando os princípios da Convenção de 1951, como também contemplando aqueles que se deslocam por extrema pobreza, doenças, insegurança alimentar, sendo, portanto, ainda mais humanitária do que os instrumentos anteriores. como também influencia as legislações dos países na região³⁵, especialmente no que tange ao deslocamento forçado (WALDELY; VIRGENS; ALMEIDA, 2014)

Outros importantes instrumentos devem ser citados, pela sua importância no que tange a proteção ao refugiado, tais como:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948);
- Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954);
- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)
- Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial (1967);
- Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976);
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979);
- Convenção sobre os Direitos da Criança (1989);
- Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica (1992)

³⁵ No Brasil, percebe-se a influência da Convenção na lei 9.474/97, em seu artigo 1º, III, onde está disposto que será reconhecido como refugiado no Brasil todo indivíduo que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade e buscar refúgio em outro país”.

- Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores
- Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994)
- Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos (1998)
- Protocolo Facultativo à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1999)
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (2000)
- Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina

Deve-se observar, porém, que apesar da sua limitação, a Convenção de 1951, e o seu Protocolo, ainda são as principais referências entre os instrumentos que tratam dos refugiados, uma vez que o conceito internacionalmente reconhecido não passou por muitas alterações.

A Convenção de 1951 enumera direitos básicos inerentes ao refugiado, tais como, acesso à justiça, educação, empregos remunerados, alojamento, previdência, entre outros.

Merece destaque o art. 33, que dispõe sobre o princípio do *non refoulement*.

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para fronteiras dos territórios em que a sua vida ou 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.
2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por um crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para comunidade do referido País.

Esse artigo protege o refugiado, ou o solicitante de refúgio, de ser obrigado a voltar para o país de onde teve que se deslocar, devido à grave violação dos direitos humanos que sofreu. Ademais, essa pessoa não pode ser encaminhada para um país onde sofrerá a mesma forma de violação (ANDRADE, 1996, p. 52 e JUBILUT, 2007, p. 86)

Essa norma é definida como *jus cogens*, ou seja, é uma “norma imperativa de sentido estrito”, possuindo superioridade normativa dentro do direito internacional. (RAMOS, 2011, p. 138). É vista como a “coluna vertebral” (SANTIAGO, 2001, p. 33) ou a “pedra de toque” (RAIOL, 2010, p. 137) do sistema dos refugiados. Sendo assim, o refugiado não poderá ser deportado de forma indiscriminada³⁶.

³⁶ Raiol ainda disserta que tal princípio foi ampliado na Convenção de Cartagena de 1984, devido à proibição do rechaço nas fronteiras. Cançado Trindade, ao analisar o princípio, ainda entende que ele é uma “limitação à

Portanto, conforme conclui Andrade (1996, p. 274):

A Convenção de 51 não chega a garantir ao solicitante de refúgio o direito de asilo, mas estabelece, contudo, que ele não pode ser retornado ao país onde sua vida, ou integridade física esteja em risco (princípio do *non-refoulement*). Apesar dessa limitação, a Convenção de 1951 avançou bastante em outras áreas: fez com que dezenas de Estados se comprometessem com a proteção e a assistência aos refugiados; e contém uma definição mais ampla que qualquer uma constante nos instrumentos que a precederam.

Apesar da força vinculante do mencionado princípio, não se pode olvidar que ele é continuamente mitigado. Como exemplo, no caso *Sale v. Haitian Centers Council, Inc et al.*³⁷, onde a Suprema Corte dos Estados Unidos, entendeu, em 1993, que estrangeiros que tentavam ingressar no país poderiam ser repatriados, em alto mar, permitindo a prática da interceptação marítima para impedir a entrada deles no país. Entenderam que não estavam ferindo o princípio do *non-refoulement*, porque este não teria efeitos extraterritoriais. Tal prática passou a ser executada por outros países, tais como a Austrália, Grécia e Itália.

Importante ressaltar que a Convenção de 51, junto com o seu protocolo, foram ratificados por 147 Estados. Dentre esses, o ACNUR possui escritório em pelo menos 120 países³⁸.

Ademais, deve-se sempre lembrar que o direito dos refugiados deve ser analisado em conjunto com os tratados de proteção aos direitos humanos, ampliando a proteção, conforme veremos a seguir.

3.2 Os Direitos Humanos e os Refugiados

O Direito Internacional dos Refugiados não pode ser estudado isoladamente. Apesar das suas particularidades, faz parte de uma rede de proteção jurídica da pessoa humana. O objetivo é garantir o máximo de efetividade na tutela do indivíduo. Nesse viés, o direito internacional contemporâneo fornece uma proteção que se manifesta, especialmente, na proteção das minorias, na defesa dos direitos humanos fundamentais e na proteção dos refugiados (TRINDADE, 1997).

Conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo primeiro, “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e

soberania estatal, já que impõe limites na liberdade dos Estados nos casos de extradição, deportação e expulsão, em favor da dignidade da pessoa humana (TRINDADE, 2002 apud Raiol, 2003, p. 140).

³⁷ O caso está pode ser consultado no site: <http://www.refworld.org/cases,USSCT,3ae6b7178.html>.

³⁸ Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>.

devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. Mas se olharmos o cenário atual, apesar de o estado democrático pregar a liberdade e a igualdade entre as pessoas, as fronteiras estão cada vez mais inacessíveis, e o número de refugiados continua crescente. Necessária a análise conjunta, buscando a concretização das normas, para que elas não se tornem vazias, como forma de coibir a ideia sobre o “mito dos direitos humanos” (LARKING, 2014).

Conforme Trindade (1996),

Na mesma linha de pensamento, é hoje amplamente reconhecida a interrelação entre o problema dos refugiados, a partir de suas causas principais (as violações de direitos humanos), e, em etapas sucessivas, os direitos humanos: assim, devem estes últimos ser respeitados antes do processo de solicitação de asilo ou refúgio, durante o mesmo e depois dele (na fase final das soluções duráveis). Os direitos humanos devem aqui ser tomados em sua totalidade (inclusive os direitos econômicos, sociais e culturais).

O mencionado autor explica que preceitos dos direitos humanos são aplicados no direito do refugiado, e vice – versa (como, por exemplo, o princípio da não devolução). Ademais, as instituições se ajudam de forma complementar, o que é possível de perceber entre as atuações da Cruz Vermelha, e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

A Cruz Vermelha é uma associação que atua especialmente em causas relacionadas ao direito humanitário, prestando assistência humanitária às pessoas afetadas por conflitos e pela violência armada. Já o ACNUR, atual em prol dos direitos e do bem-estar dos refugiados. Também oferece assistência para os apátridas e para os deslocados internos, agindo em conformidade com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e seu Protocolo de 1967. Assim, a salvaguarda do ser humano é o principal ponto convergente entre as organizações citadas e dos direitos tutelados por elas.

Nem o direito internacional humanitário, nem o direito internacional dos refugiados, excluem a aplicação concomitante das normas básicas do direito internacional dos direitos humanos. As aproximações e convergências entre estas três vertentes ampliam e fortalecem as vias de proteção da pessoa humana. Na II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, junho de 1993), tanto o ACNUR como o CICV buscaram, e lograram, que a Conferência considerasse os vínculos entre as três vertentes de proteção, de modo a promover uma consciência maior da matéria em benefício dos que necessitam de proteção. O reconhecimento, pela Conferência Mundial, da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a observância dos direitos humanos em toda parte e a todo o momento

constitui um passo decisivo rumo à consagração de obrigações erga omnes em matéria de direitos humanos (TRINDADE, 1996)

O mencionado autor também faz referência a algumas “Conclusões sobre a Proteção Internacional dos Refugiados”, que expressam preocupações sobre possíveis violações dos direitos humanos dos refugiados e destaca a importância de normas mínimas relativas ao tratamento das pessoas que estão em busca de refúgio, como o acesso à justiça, o princípio da não discriminação, como também direitos civis fundamentais enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Também se destaca a Conclusão n. 50, de 1988, que assinala a relação direta existente entre a observância das normas de direitos humanos, os movimentos de refugiados, e os problemas da proteção. Enfatiza a “necessidade de proteger o refugiado contra toda forma de detenção arbitrária e violência, a necessidade de fomentar os direitos econômicos e sociais básicos (inclusive trabalho remunerado), alcançar a segurança e a autossuficiência dos familiares dos refugiados” (TRINDADE, 1996).

O ACNUR passa então a trabalhar não apenas com a proteção do grupo de deslocados, mas também com a prevenção e a solução da situação dos refugiados – agindo tutelando os direitos humanos dos grupos de repatriação voluntária, integração, reassentamento.

Sempre à luz das necessidades de proteção, a dimensão dos direitos humanos tem igual incidência nas etapas “anterior” de prevenção e “posterior” de solução duradoura. Os direitos humanos revestem-se de importância na etapa “prévia” precisamente para assegurar que se consiga o refúgio. A prevenção compreende distintos elementos, a começar pela necessária previsão de situações que possam gerar fluxos de refugiados. O passo seguinte é o que hoje se conhece como alerta antecipado ou imediato (earlywarning). Diversos problemas não resolvidos, de cunho distinto (político, étnico, religioso, de nacionalidade), desencadeiam-se em conflitos armados que geram êxodos e fluxos maciços de refugiados; indícios ou sintomas significativos do risco de movimentos forçados de pessoas - na constatação, por exemplo, de casos de violações dos direitos humanos, ou de surgimento de apátridas em número crescente, ou de discriminação ou violência sistemática contra determinados grupos (e.g., nacionais, étnicos, religiosos). (...) Os direitos humanos assumem igual importância na etapa “posterior” de solução duradoura, a qual também requer atenção à situação global dos direitos humanos no país de origem. Com a falta de vigência destes no momento da repatriação ou retorno dos refugiados ao país de origem, criam-se condições para novos êxodos e fluxos de refugiados, os quais voltam a sair de seu país de origem em um círculo vicioso. Deste modo, nesta concepção ampliada de proteção, os direitos humanos se fazem presentes, necessária e invariavelmente, nas três etapas, ou seja, as de prevenção, de refúgio e de solução duradoura (TRINDADE, 1996).

Observa-se, portanto, a importância da complementariedade, identidade e convergência das normas, e a preocupação com a proteção da pessoa humana em toda e qualquer circunstância (RAMOS, 2013).

Percebe-se então que o estudo do direito internacional dos refugiados deve ser interligado ao direito internacional dos direitos humanos, posto que estes são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados – conforme a Conferência de Viena de 1993.

Nesse viés, além dos instrumentos utilizados para a tutela dos refugiados no âmbito dessa matéria, também deve ser utilizado o sistema universal de proteção dos direitos humanos estabelecido pela ONU.

Ademais, é certo que, além das violações massivas de direitos humanos (questões relacionadas ao direito à vida, liberdade, direito de acesso a um meio ambiente saudável), conflitos armados também são responsáveis pelo deslocamento em massa o que aproxima a causa ao Direito Internacional Humanitário.

Cabe dizer que no campo dos direitos humanos, há posição doutrinária contrária à posição tradicional de soberania dos países. Para Ramos (2013, p. 82) não há competência exclusiva sobre a matéria, por existir crescente aceitação de obrigações internacionais no campo dos direitos humanos. Portanto, uma suposta alegação de “violação” da sagrada soberania estatal no domínio da proteção dos direitos humanos encontra-se ultrapassada, após anos de aquiescência pelos Estados da normatização internacional sobre a matéria.

Cabe aqui mencionar o debate ocorrente dentro do direito internacional dos direitos humanos, se esses são universais e se possível ser “universal na diversidade” (RAMOS, 2013, p. 157)

Defensores da corrente relativista entendem que o caráter universal é questionável, uma vez que estaríamos diante de uma forma de colonialismo, com imposição de valores que são contrários à diversidade cultural. Sendo assim, a visão eurocêntrica do que são direitos humanos é a que foi institucionalizada.

Ramos (2013) define o que se entende como “universalidade”, que pode ser compreendida em três planos: o da titularidade, e assim, os titulares dos direitos humanos são os seres humanos, sem quaisquer restrições; o temporal, o que define que todos possuem os direitos humanos, independente da época em questão; e a cultura, pois por serem universais, os direitos humanos estão presentes em todas as manifestações de cultura do planeta.

Cabe também salientar que a teoria geral dos direitos humanos não pretende ser uma cosmovisão ou abranger todas as facetas da vida social. Os direitos humanos não oferecem ritos ou símbolos: são conceitos jurídico-normativos, que estabelecem o ethos de liberdade no regramento da vida em sociedade, não competindo nem servindo como substitutos às convicções religiosas (RAMOS, 2013, p. 160).

A universalidade dos direitos humanos visa proteger a dignidade da pessoa humana, direito que não pode ser violado, pois mesmo com as diferenças culturais entre os povos, há um núcleo de proteção que não deve ser relativizado. Dessa forma, Jubilut (2007) também defende que “para que uma prática cultural possa ser uma razão legítima a minimizar um direito humano, deve ser acompanhada da possibilidade de escolha: se não há escolha por parte do titular do direito humano, não há cultura ou tradição que justifique a limitação a um direito humano, mas sim autoritarismo.”

Ademais, deve-se perceber a tendência do Direito Internacional em buscar uma “maior harmonia entre si” (JUBILUT, 2006), atuando cada vez mais de forma menos fragmentada, e fortalecendo o movimento do constitucionalismo internacional.

Jubilut (2006) define que tal teoria “enxerga na existência de valores, objetivos e interesses compartilhados o embrião de uma constituição da sociedade internacional que estaria concretizada na Carta da ONU”, que juntamente com os valores internacionais de paz e segurança internacionais e a proteção do ser humano, “estabelece um pacto político e um pacto social e pode ser tida como um embrião de constituição internacional.”

Ao lado da preocupação com a paz e segurança internacionais, a evolução da ONU (e a opinião jurídica que se depreende da mesma) denotam o destaque ao tema da proteção do ser humano, seja do ponto de vista individual, ambiental ou coletivo. Nota-se que, apesar das menções aos direitos humanos na Carta da ONU serem pouco numerosas, a atuação prática e o sistema convencional por ela criados (com destaque para a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os tratados do núcleo duro do mesmo) demonstram a consagração do tema como um valor da sociedade internacional (JUBILUT, 2006, p. 14).

A autora defende que é possível observar valores, objetivos e interesses em comum, o que demonstra que caminhamos para a formação de uma sociedade internacional, e portanto, para uma real integração, os fundamentos do Direito Internacional, apesar de valorizar o Estado, devem observar os valores da pessoa humana.

3.2.1 Direito ao meio ambiente saudável

Já mencionamos sobre a inseparabilidade do direito dos refugiados, com o direito da dignidade da pessoa humana. Porém, tais direitos costumam ser avaliados sob o prisma da liberdade e da igualdade. Assim, cabem alguns parágrafos correlacionando também os refugiados ao direito ao meio ambiente saudável, direito social de terceira geração, que recai sob toda a coletividade, tendo como base a solidariedade.

O período pós-Segunda Guerra Mundial fortalece a doutrina do Direito Internacional, que passa a reivindicar a necessidade de colocar o indivíduo como sujeito do direito, e de certa forma, mitigando o tradicionalismo do conceito de soberania. Nesse cenário, de proteção dos direitos fundamentais do indivíduo, aumenta a proteção internacional dos direitos humanos, que passa a ser analisada também em conjunto com o Direito Internacional do Meio Ambiente (MAZZUOLI, 2007).

Em que pese o direito ao meio ambiente não ter sido incluído de forma explícita no texto da Declaração Universal de Direito Humanos, de 1948, é possível concluir que não para a realização plena dos direitos e liberdades constantes no mencionado documento, é necessária a presença de um meio ambiente equilibrado. Ademais, em 1966, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, o direito ao meio ambiente em prol da saúde do ser humano passa a ser incorporado nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos (MAZZUOLI, 2007).

A proteção do meio ambiente não é matéria reservada ao domínio exclusivo da legislação doméstica dos Estados, mas dever de toda a comunidade internacional. A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus aspectos relativos à vida humana, tem por finalidade tutelar o meio ambiente em decorrência do direito à sadia qualidade de vida, em todos os seus desdobramentos, sendo considerado uma das vertentes dos direitos fundamentais da pessoa humana (MAZZUOLI, 2007, p. 177)

Também no caso dos refugiados, deve-se fazer uma leitura conjunta dos instrumentos, sob pena de mitigar mais um direito desse grupo de deslocados. Observa-se que, residentes ou não de um determinado país, todos são titulares do direito ao meio ambiente saudável, como proteção garantida pela dignidade da pessoa humana (CANOTILHO E LEITE, 2012, p. 133).

Ademais, é a atual crise de civilização que vivenciamos legítima cada vez mais a luta pelo direito ambiental, e saindo do campo do individual, entrando na esfera do difuso e do coletivo.

A Conferência do Rio 92 merece o seu destaque por tratar não apenas de questões relacionadas ao meio ambiente e desenvolvimento, como também da interação com a dignidade da pessoa humana. Conforme Mazzuoli (2007), “seus resultados significaram, também, a reafirmação de princípios internacionais de direitos humanos, como os da indivisibilidade e interdependência, agora conectados com as regras internacionais de proteção ao meio ambiente e aos seus princípios instituidores”.

Porém, deve-se lembrar que os direitos ambientais devem ser analisados além do discurso da sustentabilidade. Conforme Leff (2001, p. 348)

[...] os direitos ambientais não só procuram ajustar a ordem jurídica preestabelecida às exigências da sustentabilidade, para compatibilizar o crescimento econômico com a conservação ecológica. (...) a degradação ambiental está expressando os limites de uma racionalidade homogeneizante, que exclui o valor da diversidade cultural, que hoje se expressa na afirmação da identidade dos povos e na reivindicação de seus direitos de ser: direito a existir, a reafirmar uma cultura a reapropriar-se de um patrimônio natural, a forjar-se um desenvolvimento sustentável.

Portanto, para a efetivação da tutela dos refugiados, deve-se também considerar a dimensão ambiental. É preciso também fortalecer a sua legitimidade em buscar um meio ambiente saudável, especialmente se deslocado por uma tragédia ambiental, que pode enterrar a sua possibilidade de novamente habitar no território onde fazia parte de um coletivo.

Curial observar que no caso dos refugiados ambientais, a ausência de tutela do direito ao meio ambiente é especialmente gritante, visto que a inexistência da adequada prevenção e precaução impulsiona o deslocamento desse grupo que perde o seu *habitat* tradicional, conforme tratamos no capítulo anterior.

Por fim, deve-se lembrar que após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, de 1972, o direito ao meio ambiente passou a ser considerado direito humano fundamental, corolário do direito à vida e da dignidade do ser humano. (RAMOS, 2011, p.122)

3.3 Os problemas para o reconhecimento dos refugiados ambientais

Conforme mencionamos no tópico anterior, a principal Convenção que define os refugiados, elenca quem deve pertencer a essa categoria, e sinaliza os limites que devem ser observados antes de enquadrar um deslocado como refugiado. Também a Declaração

Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XIV, dispõe que “toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.”

Ao analisarmos a definição da Convenção de 1951, é possível destacar três elementos que são considerados essenciais para que o solicitante de refúgio possa ser enquadrado na definição jurídica tradicional. São eles: a perseguição; o fundado temor; e a extraterritorialidade. Sobre vocábulo “perseguição” conforme explica Andrade (1996, p.16)

“Perseguição” é o critério-chave para que uma pessoa seja reconhecida como refugiado. Esse critério é normalmente interpretado como um ato de um ou vários agentes governamentais contra um ou mais indivíduos, excluindo, portanto daqueles que fogem de situações generalizadas de insegurança ou de opressão. Essa omissão na definição jurídica reforçou o entendimento de que pessoas que deixaram o próprio país por questões políticas são refugiados, enquanto aquelas que partem por motivos econômicos são migrantes.

Outras violações graves aos direitos humanos – pelas mesmas razões – também poderiam caracterizar perseguição, conforme disposto no “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, de 1979, do ACNUR.

Porém, a perseguição, no sentido clássico, é apenas considerada se os motivos que resultaram no deslocamento das pessoas forem por violação dos direitos civis e políticos, tornando o conceito bastante restritivo (RAIOL, 2010, p. 129)

Sobre o “fundado temor”, tal requisito visa retratar o medo do indivíduo que o leva a deixar o seu Estado de origem. Conforme o Manual do ACNUR, não pode ser considerado apenas o aspecto subjetivo da palavra, que deve ser apenas presumido. Dessa forma, verifica-se se tal sentimento encontra fundamento de forma objetiva. Conforme atesta Jubilit (2007, p. 47), “as informações sobre a situação objetiva do estado de proveniência do solicitante de refúgio e a relação dessas com cada indivíduo passam a caracterizar o elemento essencial do refúgio”.

Por fim, a extraterritorialidade, ou seja, o indivíduo deve ultrapassar as fronteiras do seu país. Dessa forma, carece da proteção conferida aos refugiados o indivíduo que mesmo perseguido, permaneça dentro do seu território.

Resumindo, por motivo de perseguição ou fundado temor de ser perseguido devido a sua raça, nacionalidade, opinião política, religião e vinculação a determinado grupo social, o indivíduo pode ser enquadrado como refugiado.

Ademais, para gozarem a tutela pertinente ao refugiado, deve o solicitante demonstrar a necessidade de proteção, o que irá vedar a aplicação das cláusulas de cessação do refúgio, assim como não pode estar em quaisquer hipóteses de exclusão do refúgio³⁹.

Apesar dos termos seguidos pelo Alto Comissariado, não se pode olvidar que tais limitações estão sendo, de certa forma, mitigadas, pois a agência não apenas visa ações que tutelem os refugiados, mas também os apátridas e os deslocados internos, e alterando a sua definição de refugiados (JUBILUT, 2007, p. 161)

Porém, numa rápida leitura, é notável que no conceito clássico não há espaço para enquadrar migrantes por motivos ambientais dentro da categoria de refugiados. É certo também que dentro da própria doutrina, há divergência sobre a possibilidade de enquadrar os deslocados climáticos dentro da categoria dos refugiados⁴⁰. O argumento que mais pesa é que a ampliação da categoria pode acarretar em uma fragilidade nos refugiados já assim conceituados, visto que aumentaram as regras que mitigam a locomoção dos indivíduos em outros países.

Ainda assim, o que defendemos nesse trabalho é que não há mais como evitar a flexibilização do conceito, em função de um tradicionalismo semântico, uma vez que ignorar tal massa de pessoas deslocadas não irá torná-los invisíveis.

A seguir iremos discorrer sobre os motivos contrários e a favor sobre o uso dos instrumentos jurídicos referentes aos refugiados também para os deslocados ambientais.

3.3.1 Argumentos contrários ao reconhecimento da categoria de refugiado ambiental

Os indivíduos que se deslocam em função da degradação ambiental não são considerados refugiados, uma vez que não se deslocam por motivo de perseguição. Dessa forma, tal movimento migratório não possui uma instrumentalização jurídica que não seja demasiadamente ampla.

³⁹ Previstas no artigo 1º, d), e) e f) da CRER de 1951.

⁴⁰ Os minimalistas, que criticam a nomenclatura “refugiados” para os deslocados climáticos, tendo em vista a dificuldade de separar o meio ambiente de outras causas da imigração, como por exemplo, por questões econômicas que foram causadas pelo desgaste ambiental, em contrapartida dos maximalistas, que chamam a atenção para a categoria. Tal nomeação foi atribuída pela autora Astri Suhrke (1993), no seu trabalho “Pressure points: environmental degradation, migration and conflict”. Dentre os autores minimalistas, temos Richard Black e entre os maximalistas, podemos citar Norman Myers e Jennifer Kent.

A limitação da tutela dos refugiados em torno do vocábulo “perseguição” deixa de contemplar outras situações de extrema gravidade, onde pessoas são obrigadas a se deslocar. A conceituação dos refugiados ocorre em função de motivos políticos e sociais.

Nota-se também que o ACNUR, a Organização Internacional da Migração (OIM) e o Grupo Político de Refugiados decidiram não utilizar a expressão “refugiados ambientais”, entendendo como pessoas deslocadas por motivos ambientais, que são aqueles que foram deslocados no seu próprio país ou que tenham movido através de fronteiras internacionais devido à degradação, dano ou destruição do meio ambiente (PENTINAT, 2006, p. 93).

Entre as críticas da ampliação da categoria, destacam-se as teses de que o reconhecimento almejado poderia desvalorizar a atual proteção dos refugiados, já tão mitigada em razão do fechamento das fronteiras e, portanto, não haveria interesse dos Estados, que pretendem restringir cada vez mais as regras de proteção ao estrangeiro. Ademais, parte dos deslocados permanecem dentro das suas próprias fronteiras, não encaixando na extraterritorialidade conforme demanda a Convenção de 51 (PENTINAT, 2006).

Também refutam a expressão pela dificuldade que será encaixar o motivo da migração exclusivamente por motivos ambientais. O nexos de causalidade seria difícil de comprovar, de que o fator da migração foi causado exclusivamente pela degradação do ambiente na região.

Pereira (2014) em sua dissertação sobre o tema, entende ser obrigatório o link entre a degradação ambiental e a migração, uma vez a que “o reconhecimento dos status de refugiado por um Estado lhe gera obrigações para com o refugiado e, assim, é essencial ter-se segurança jurídica quanto à veracidade dos fatos e, sobretudo, quanto à real necessidade de acolhida do solicitante” (2014, p. 118).

De fato, é concreta a dificuldade em diferenciar o migrante econômico do ambiental, considerando que a crise na economia de um país pode ter sido ocasionada em razão de algum desastre ambiental não provocado pela ação do homem.

Contudo, sendo real a existência do deslocados ambientais, apenas os instrumentos utilizados no direito internacional dos direitos humanos seriam suficientes para tutelar tantas pessoas?

Pereira (2014) propõe que a melhor solução seria a criação de um Protocolo Adicional à CRER (Convenção Relativa do Estatuto dos Refugiados), ampliando assim o conceito do Estatuto dos Refugiados, retirando o vocábulo “perseguição” e especificando os deslocamentos por fatores ambientais, ou ainda, um instrumento específico para os refugiados

ambientais, contando com os princípios da cooperação internacional, solidariedade e ajuda humanitária.

Outro aspecto que deve ser considerado é que a escolha de quem são os refugiados depende da soberania de cada Estado e, portanto, trata-se de uma decisão política.

O ACNUR, conforme consta no seu Estatuto, no art. 2º, é uma instituição apolítica, de caráter humanitário e social. Essa característica é bastante questionada, uma vez que o Alto Comissariado é um órgão subsidiário da ONU e, portanto, está sujeito ao controle da Assembleia Geral da organização.

Em que pese o sucesso da instituição em permanecer atuante mesmo no período da Guerra Fria, o que demonstra a sua preocupação em permanecer neutra, o Acnur depende de orçamento da Assembleia Geral, como também de um fundo de emergência. Conseguiu financiamento através de contribuições voluntárias e desenvolvendo parcerias com demais organizações (ACNUR, 2000, p. 11).

Nas palavras de Andrade (1996), para se formular políticas para refugiados, deve-se vislumbrar quem serão os protegidos, e quais as soluções que são possíveis, e aqui entram questões relacionadas à elegibilidade, repatriação e reassentamento.

Ademais, a Convenção de 51 foi elaborada em um contexto político pós Segunda Guerra e antes da Guerra Fria, o que torna utópico acreditar quem a definição do termo com as suas características não foram influenciadas pela política internacional vigente à época.

Conforme observa Waldely (2014, p. 53),

a problemática do refúgio não se resume a questões meramente humanitárias, mas envolve também (ou sobretudo) relações de poder político. As organizações não governamentais geralmente usam o discurso do humanitarismo porque faz parte de seu mandato na condição de entidade do terceiro setor. Contudo, esse argumento é diversas vezes utilizado inadequadamente por governos que tentam esconder as motivações políticas de suas decisões, sendo que cabe resposta apolítica para migração forçada.

Constata-se que há uma escolha política nos grupos tolerados como refugiados. O limbo em relação aos refugiados ambientais ocorre porque também porque não há interesse nos Estados em mudar esse cenário. Reconhecer os refugiados ambientais não apenas gera a aceitação do fluxo de pessoas fora do seu país de origem, como também questiona o que deve ser feito para amenizar tais danos, e essas questões esbarram na política econômica vigente do consumo e da depredação do meio ambiente.

3.3.2 Fundamentos para a proteção dos refugiados ambientais

Na conjuntura moderna, o mundo altamente conectado e globalizado também enfrenta as consequências além do viés tecnológico. Deve-se, portanto, repensar as ideias de cidadania e de fronteiras.

Aqueles que se deslocam de forma forçada perdem a condição de cidadão. Por tal razão, acaba prejudicando os seus direitos humanos, visto que o Estado deve garantir tais direitos, e a sua não atuação acaba gerando a perda para o indivíduo.

Uma vez que os direitos humanos só são entendidos, na prática, dentro da lógica do Estado-nação, não é óbvio entender a suposta autonomia dos indivíduos como soberana, pois o que prevalece nessa ordem estatal é a soberania do Estado. Contudo, e os direitos humanos? Estariam eles completamente subjugados à vontade política dos Estados? Para Arendt e Agamben, a resposta tende ao “sim”. Destarte, Arendt considera que “a própria expressão direitos humanos tornou-se uma prova de idealismo fútil ou de tonta e leviana hipocrisia” (Arendt, 1989, p. 302). Diante disso, é justo repensar o “direito a ter direitos”, que não deve ser limitado à ação política, mas inserido na possibilidade de aumentar o seu potencial num momento em que o sistema de Estado-nação claramente não oferece “boa vida” para todos os indivíduos (WADERLY, 2014, p. 52).

O ser humano tem o direito de viver em um meio ambiente saudável, que garanta a sua saúde e o seu bem estar (RESOLUÇÃO 45/94 NAÇÕES UNIDAS). A ausência do Estado deve ser responsabilizada, e isso não ocorre no caso dos refugiados ambientais. Ao contrário dos deslocados internos, que possuem também o seu direito mitigado, e sofrem pela pouca proteção, porém possuem as regras do direito interno para socorrê-los, os que se deslocam além das fronteiras do seu Estado encontram-se completamente dependentes de uma nova Nação, que possivelmente não irá olhar com bons olhos o seu acolhimento (AZEVEDO, 2014).

A degradação ambiental causa riscos que envolvem toda a coletividade, e não apenas o país no foco imediato. As consequências podem ser devastadoras. A definição jurídica do tema pode colaborar para o combate das causas que originam a situação dos refugiados. Ademais, há uma correlação entre a pobreza, a degradação ambiental e a migração (PENTINAT, 2006; MYERS, 2005).

O limbo jurídico enfraquece o amparo do grupo, assim como torna difícil a sua recolocação no novo ambiente onde passará a viver. Dificulta também enumerar o problema, assim como fornecer dados estatísticos capazes de precisamente enquadrar os que migram em

razão do meio ambiente nocivo como a principal causa para o deslocamento (BLACK, 2001).

E quem seriam os refugiados ambientais? A expressão, inicialmente usada em 1970, pelo ambientalista norte-americano Lester Brown, passa a ser popularizada após a utilização do termo pelo EL – HINNAWI em uma publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O mencionado autor define o grupo como pessoas

[...] forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida (EL-HINNAWI, 1985 apud RAIOL, 2010, p. 182)

O autor concluiu pelo crescimento dos desastres naturais, e relaciona esses com o aumento do número das pessoas afetadas por tais situações, quanto também por pressões relacionadas ao impacto ambiental, tais como a pobreza, a fome, os acidentes industriais. Ainda, convergem problemas ambientais, políticos, econômicos e sociais (PIRES, 2013, p. 77).

Tal definição é criticada pela sua amplitude. A perturbação ambiental conforme consta na definição é tanto natural, como causada pelo homem, não diferenciando o perfil do migrante ecológico. Ademais, não distingue entre os deslocados internos dos refugiados.

No Seminário realizado pela Organização Internacional para Migração (OIM) (International Dialogue on Migration), em 2008, ficou constatado que a dificuldade em definir os migrantes ambientais ocorre devido ao grande espaço entre aqueles que decidem se deslocar em função de uma deterioração do ambiente, daquele que está se antecipando de um possível desastre ambiental. Também, questões relacionadas a planejamento ou migração forçada, migrante tradicionalmente econômico, fluxos de migração que mudam com o tempo. Todas essas complexidades atrapalham uma decisão no momento da definição. Ainda assim, os participantes definiram três categorias de migrantes ambientais:

- Migrantes motivadamente ambientais – são aqueles que antecipam o pior, saindo do local antes da devastação do ambiente. Eles são normalmente classificados como econômicos, e pode ser um deslocamento temporário, ou permanente.
- Migrantes ambientais forçados – são os que estão saindo para evitar o pior. Sendo assim, já sofreram alguma perda na sua qualidade de vida, e vão se deslocar de forma permanente.

- Refugiados ambientais – são as pessoas que se deslocam de forma imediata pela devastação, não apenas pela qualidade de vida, mas também pela sua própria existência.

Já Pentinat (2006, p. 89) define os refugiados ambientais como⁴¹:

Aqueles indivíduos que foram forçados a abandonar seu habitat tradicional, temporariamente ou permanentemente, devido a uma desordem ambiental acentuada, seja em razão de riscos naturais e / ou povocados por atividade humana, acidentes industriais o que causou seu deslocamento permanente devido aos grandes projetos econômicos de desenvolvimento, ou que foram forçados a emigrar pelo mau processamento e depósito de resíduos tóxicos, colocando em risco sua existência e / ou afetando seriamente sua qualidade de vida.

Outra importante classificação é a de Bates (2002), que entende que deve ser feita uma classificação dentro do grupo de refugiados ambientais. A autora considera a definição de El-Hinnawi muito vaga, e sustenta a importância de distinguir os refugiados ambientais, baseando nas características do distúrbio ambiental enfrentado. Acredita ser a melhor maneira de traçar as políticas públicas para cada categoria, dentro do seu contexto.

Assim, os refugiados ambientais podem ser divididos em:

- Refugiados de catástrofes: que podem ser em razão de eventos naturais (furacões, tornados terremotos), ou de acidentes tecnológicos, tais como acidentes nucleares. Ainda, pode ser pela interação das duas causas, que seriam os eventos naturais que foram potencializados em razão da ação do homem.
- Refugiados de expropriações do meio ambiente: resultam de perturbações ambientais que deslocam a comunidade local de forma proposital. Por exemplo, na construção de usinas hidrelétricas, ou para a criação de áreas protegidas. Geralmente, tais refugiados são realocados, às vezes com o apoio do grupo que causou o deslocamento.
- Refugiados de deteriorações: resultam de transformações graduais causadas por alterações antropogênicas em seu ambiente. Os efeitos dessa deteriorização afeta a economia local, e especialmente os mais pobres. Exemplificando, nos casos de desertificação.

⁴¹ No original: “Aquellos individuos que se han visto forzados a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a un marcado transtorno ambiental, ya sea a causa de peligros naturales y/o povocados por la actividad humana, como accidentes industriales o que han provocado su desplazamiento permanente por grandes proyectos económicos de desarrollo, o que se han visto obligados a emigrar por el mal procesamiento y deposito de residuos tóxicos, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida.”

Ramos (2011) entende ser essa a melhor definição por enquadrar casos concretos em cada categoria, contribuindo para a construção de políticas públicas para cada caso específico, e chamando a atenção de que nenhuma classificação será infalível, porém irá servir de instrumento para orientar os tomadores de decisão de políticas públicas.

No final, não se pode perder o foco que a construção da categoria está em evolução e hoje “apresenta um caminho sem volta” (RAIOL, 2010, p. 141). O termo refugiados há de ser flexibilizado, em prol de uma maior proteção para o ser humano.

O que se deve perceber é que é além da semântica, é possível vislumbrar vantagens na ampliação da categoria, pois irá reforçar lutas sociais, unindo atores diversos para tornar visível a amplitude do problema ambiental. É necessária uma maior atenção da comunidade internacional, especialmente pressionando os principais causadores da degradação ambiental para se assumirem responsáveis tanto pelo meio ambiente, como pelo deslocamento das pessoas afetadas (BOON; TRA, 2007).

Conforme bem atestado por Raiol (2010, p. 144)

Os refugiados ambientais são pessoas em movimento, e dessa maneira carregam o traço característico para enfrentamento dos perigos que se movimentam continuamente ao sabor da própria mobilidade espacial do capital. Assim, estruturar e aproveitar todo o potencial de mudança e resistência presente nessa novel categoria é, também, uma forma de lutar por justiça ambiental.

É completamente plausível a ampliação da categoria, uma vez que o Direito não pode ficar estático, e dessa forma se distanciando da tutela da sociedade.

Acrescenta-se como vantagem de ampliar o conceito de refugiados é que a Convenção de 1951 já é utilizada por vários países, e chamaria a atenção do ACNUR para os refugiados ambientais, tendo em vista que foi criado para proteger e pontar soluções para os refugiados (PENTINAT, 2006).

Ademais, o tempo, e a disposição política necessária para a reunião dos países com o intuito de criar uma nova Convenção para a categoria podem demorar demasiadamente, e a dificuldade a ser enfrentada não pode mais tardar por questões técnicas.

Percebe-se que muitos problemas ambientais enfrentados estão interligados à exploração desmedida dos países considerados de centro, que gerou o fluxo de pessoas que foram obrigados a se deslocar.

A melhor maneira de remediar – pelo menos – toda a injustiça causada é interligar os direitos humanos com o direito dos refugiados, com seus princípios e institutos de

cooperação, solidariedade, não devolução, reassentamento, direito a um meio ambiente saudável, solidificando a categoria e a proteção tutela jurídica sobre eles.

4 REFUGIADOS NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO

Foram mencionados vários instrumentos jurídicos fundamentais para a proteção dos refugiados, no capítulo anterior. Também, no capítulo 2, tratamos de questões envolvendo o meio ambiente, com os deslocados forçados, e expomos algumas maneiras de combater tamanha desigualdade.

Já o propósito desse capítulo é observar sobre a presença de políticas públicas para refugiados no Brasil, e se por não estarem assim classificados, os refugiados ambientais acabam saindo ainda mais prejudicados pela omissão estatal.

Pela ausência de definição, diminui a probabilidade de colocar em pauta a necessidade de elaboração de políticas públicas para a categoria. Se não entrar na agenda decisional como prioridade, o problema não será efetivamente abordado, e dificuldades apresentadas como a coleta de dados, e a falta de apoio da mídia, permanecerão.

Assim, apesar das dificuldades apresentadas para a eficiência das políticas públicas para os refugiados tradicionais, ainda é melhor do que permanecer em um limbo jurídico, o que dificulta ainda mais o enquadramento dos refugiados ambientais como sujeito de direitos.

Outrossim, em busca de uma cidadania cosmopolita, os refugiados devem se enxergar como cidadãos, o que só é possível com o devido acolhimento, respeitando as diferenças culturais, e com a devida integração. A elaboração de políticas públicas redistributivas pode ser um caminho importante para sanear as barreiras encontradas.

4.1 Considerações sobre políticas públicas

O estudo do Direito torna-se inócuo quando analisado isoladamente. A junção do estudo jurídico com outras matérias das ciências sociais possibilita uma maior compreensão da sociedade, e dessa forma, efetiva a adoção de medidas em prol da garantia dos direitos humanos.

Nesse contexto, destaca-se o estudo das políticas públicas. Para a implementação de programas e para que esses tenham chance de êxito, é fundamental entender como que funcionam as políticas públicas, os seus atores, os seus ciclos, a influência no seu desenho.

O intuito desse tópico é apresentar brevemente o estudo das políticas públicas, para depois adentrarmos no tema apresentado. A ideia aqui é reunir algumas instituições que atuam

no Rio de Janeiro em prol do refugiado, mencionar a ação desses agentes, para então analisarmos se a ausência do reconhecimento jurídico efetivamente prejudica o acolhimento dos refugiados ambientais.

4.1.1 Breve estudo sobre a teoria das políticas públicas

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica surgiu nos EUA, e diferentemente dos estudos europeus, concentra-se mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Seguindo esse prisma, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente, e também de ser analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2007).

O estudo das políticas públicas está se tornando cada vez mais interessante no cenário brasileiro. Souza (2007) aponta motivos que ampliaram o debate do assunto dentro do Brasil. Em primeiro lugar, a adoção de políticas restritivas de gastos, que aumentaram a visibilidade do desenho e da execução das políticas públicas. Em segundo lugar, as novas visões sobre os governos e a adoção do ajuste fiscal, cujo objetivo é equilibrar receita e despesas, impondo restrições à intervenção estatal na economia e nas políticas sociais. E, em terceiro lugar, a dificuldade em equilibrar o desenvolvimento econômico e a necessidade de implementação dos direitos sociais, problema especialmente visível nos países em desenvolvimento e que conquistaram a democracia recentemente.

Difícil encontrar um conceito preciso sobre o que é política pública. Secchi (2013, p. 02) dispara afirmando que qualquer definição seria arbitrária, o que demonstra a complexidade da questão. Souza (2007) esclarece que apesar da dificuldade, as definições são importantes porque possuem geralmente uma visão holística e universal sobre o tema. Resume então,

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. Cabe aos analistas e pesquisadores das políticas públicas compreenderem por que e como os governos agem em determinada direção (SOUZA, 2007, p. 69).

Há também importante debate sobre os atores que estão presentes no campo das políticas públicas. Explica Secchi (2013) que, para alguns estudiosos, os atores estatais são os verdadeiros protagonistas da matéria; portanto, para ser considerada pública a política, o ator deve ser estatal. Nessa ótica, a exclusividade se deve ao poder de coação do Governo. Observa-se que essa corrente admite a importância dos atores não estatais, porém eles não possuem poder de decisão sobre a política pública. Essa é a visão estadocêntrica, defendida por Souza (2007).

Em contrapartida, outros defendem a abordagem multicêntrica. Nessa corrente, atores privados e atores estatais conjuntamente atuam em prol das políticas públicas. Conforme Secchi (2013, p. 5), essa linha de entendimento aborda uma visão menos positivista das políticas públicas. Para o autor, a essência conceitual das políticas públicas é o problema público. Nesse sentido, o que determina se uma política é pública, ou não, seria a sua intenção de responder a um problema “público” (não um problema político), independentemente de o tomador de decisão ter personalidade jurídica estatal ou não estatal.

Apesar da importância inegável do Estado como ator, a visão multicêntrica parece mais rica por encorpar também os atores privados e sociais, e não apenas os gestores estatais. Por tal razão, seguimos Secchi (2013, p. 99) que define que

os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações.

Portanto, agentes políticos, burocratas, partidos políticos, sociedade civil, a academia e a mídia, dentre outros, todos possuem um papel e espaço para incluir um determinado assunto na agenda para tomar visibilidade, e devem ser considerados atores de políticas públicas. Todos possuem sua parcela de responsabilidade ao lutar para a implementação do problema e devem entender como funciona o jogo político para concretizar sua luta.

Para a inserção do refugiado na sociedade, devem ser adotadas políticas públicas que fortalecimento o acolhimento. Para cumprir tal objetivo de diminuir a desigualdade entre o local e o “estrangeiro”, Pacífico (2010) defende pela adoção de políticas públicas redistributivas, tipologia proposta por Lowi, que utiliza como critérios o impacto na

sociedade, e o espaço onde se dão as negociações, as arenas políticas (LACZYNSKI, 2012) e classificando em:

- 1) Políticas regulatórias – para Lowi (*apud* SECCHI, 2013, p. 26) essas políticas desenvolvem principalmente em uma dinâmica pluralista, e a força dos atores é relevante para a aprovação ou não de uma política pública dentro da sociedade. Envolvem burocracia e grupos de interesse.
- 2) Políticas distributivas – Souza (2007) explica que essas políticas privilegiam certos grupos. Já os custos são para todos. São financiadas pela sociedade, através do orçamento público, e a sua implementação causam menos divergência
- 3) Políticas redistributivas. Essas são polêmicas, e provocam muitas incertezas, pois propaga a ideia de que um grupo sendo beneficiado e outro, prejudicado (LACZYNSKI, 2012, p. 24). SECCHI explica que “as políticas distributivas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo, mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos. O tipo de dinâmica predominante em arenas políticas redistributivas é o elitismo, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada.” (2013, p. 26)
- 4) Políticas constitutivas. São as que definem os procedimentos a ser adotados. Decidem as competências e as regras.

As políticas redistributivas são difíceis de serem implementadas, tendo em vista o conflito direto existente entre os grupos bem determinados. Isso porque para a concretização dessas políticas, a distribuição de poder será questionada. Ricci (2002, p. 114) cita típicos exemplos de políticas redistributivas: são as que envolvem as questões de raça, religião, medidas de controle de pobreza e de seguridade social (RICCI, 2002).

Laczynski (2012, p. 53) também destaca que a dificuldade da implementação das políticas, pois “demandas sociais alcançam a agenda de decisões públicas de forma seletiva, por conta dos níveis de enfrentamento político entre indivíduos e grupos sociais”.

Apesar da dificuldade, Pacífico (2010) conclui que as políticas redistributivas locais geralmente não contemplam o grupo dos refugiados, que não possuem conhecimento da atuação das instituições, e por falta de acesso aos mesmos programas que estão sujeitos os nacionais. Em sua pesquisa de doutorado, que compara a recepção dos refugiados em Toronto, e na cidade de São Paulo, aduz que a redistribuição não se refere somente à renda,

mas também de oportunidades, e demonstrou que os refugiados sentem que não possuem acesso à educação, saúde, empregos, o que faz com que não se sintam como cidadãos.

Conclui-se que mesmo os refugiados reconhecidos através do procedimento determinado pela legislação, e com o devido amparo das instituições, o grupo possui dificuldade para se acomodar na sua nova comunidade.

Importante também conhecer o ciclo de políticas públicas para vislumbrar as principais fases de sua existência, buscando o melhor caminho para se chamar atenção para um problema.

Para Souza (2007), essa tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, que é formado por vários estágios e busca um processo constante de aprendizado. A autora descreve que o ciclo da política pública se constitui dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Aduz ainda que essa abordagem enfatiza sobretudo a questão da definição de agenda (agenda setting).

A sequência a seguir, proposta por Secchi (2014, p. 43) ajuda a visualizar o ciclo das políticas públicas, apesar de que as fases muitas vezes não são tão facilmente identificadas. Ademais, o processo não é linear, e sim dinâmico, sempre passando por avaliações que permitam:

- 1° - Identificar o problema
- 2° - Formação da agenda
- 3° - Formulação de alternativas
- 4° - Tomada de decisão
- 5° - Implementação
- 6° - Avaliação
- 7° - Extinção

Dentro desse esquema, escolhemos destacar a definição da agenda, que busca identificar o que deve ser prioridade.

Kingdon (1995, p. 227) indaga o porquê de um problema entrar ou não em uma agenda. Para ele, o que está em foco na agenda governamental depende dos meios e das formas pelas quais as situações foram definidas como problemas. Os indicadores são fundamentais para que seja possível calcular custos para discernir a mudança. Eles são usados para avaliar a situação, e para vislumbrar as mudanças ocorridas.

Importante também observar, além dos indicadores, os eventos – foco e o *feedback*. O autor explica que um evento – foco muitas vezes retorna a questão para o debate, mas que esse impacto pode ser passageiro caso não se sustente. Ainda, é importante que as autoridades governamentais obtenham constantes *feedbacks* de programas já existentes, sejam formais ou informais.

O autor prossegue analisando a importância da política vigente para destacar o problema. Os desdobramentos na esfera política são importantes definidores de agenda. Tendências conservadoras geralmente ignoram novas iniciativas de alto custo, enquanto posições mais progressistas permitem maiores investimentos. Ainda, é preciso considerar o poder de negociação dos participantes políticos.

Por fim, para o estabelecimento da agenda, os políticos de carreira e seus assessores, ou seja, os atores visíveis, são fundamentais e possuem um maior papel nesse momento do que os invisíveis. Cabe então, aos autores invisíveis, o poder de pressão para que o problema entre na incorporação da agenda.

Ana Capella (2007, p. 26), estudando Kingdon revela que:

Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, em virtude da complexidade e do volume de questões que se apresentam a esses formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento. Estas compõem a agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies).² Essa diferenciação faz-se necessária, segundo o autor, porque ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. Existem ainda agendas especializadas – como aquelas específicas da área de saúde, transportes e educação –, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

Kingdon (1995) propõe o modelo de análise das múltiplas correntes, ou seja, processos que em conjunto irão inserir um determinado tema na agenda. A identificação do problema, as alternativas – as políticas públicas para solucionar o problema, e o processo político. Também deve-se atentar para a abertura da janela de oportunidade para expor as soluções do problema.

Ana Capella (2007) destaca que a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, e a maneira como chama a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão ser devidamente incluída na agenda-setting

A questão do refugiado está em evidência, pelo aumento da crise humanitária. Também podemos dizer o mesmo do problema ambiental, e suas consequências. Concordamos com Pacífico (2012) na importância de elaboração e implementação de políticas retributivas específicas para o grupo.

No caso dos refugiados ambientais, como nem sequer são identificados, é mais complexo chamar a atenção para essa temática. Como são invisíveis perante a legislação, maior ainda os entraves para que seja reconhecido como sujeito de direitos, agravando a problemática a ser superada. A atuação dos atores das políticas públicas, expondo a vulnerabilidade do grupo é fundamental, uma vez que respostas imediatas são necessárias, tendo em vista a lentidão na elaboração de uma legislação que contemple a categoria dos refugiados ambientais.

4.2 Refúgio no Brasil.

Em se tratando do refúgio reconhecido internacionalmente, em conformidade com a Convenção de 1951, conforme dados divulgados recentemente pelo ACNUR (2017, p.5), em duas décadas, o número de deslocados por motivos forçados por motivos de perseguição, conflitos, violência ou violação dos direitos humanos, aumentou, em menos de uma década, de 3.9 milhões em 1997 para 65.6 milhões em 2016. Desses, 22,5 milhões de pessoas são reconhecidas como refugiados, pelos critérios do ACNUR, 40,3 milhões de pessoas são deslocados internos e 2,8 milhões de pessoas, solicitantes de asilo.

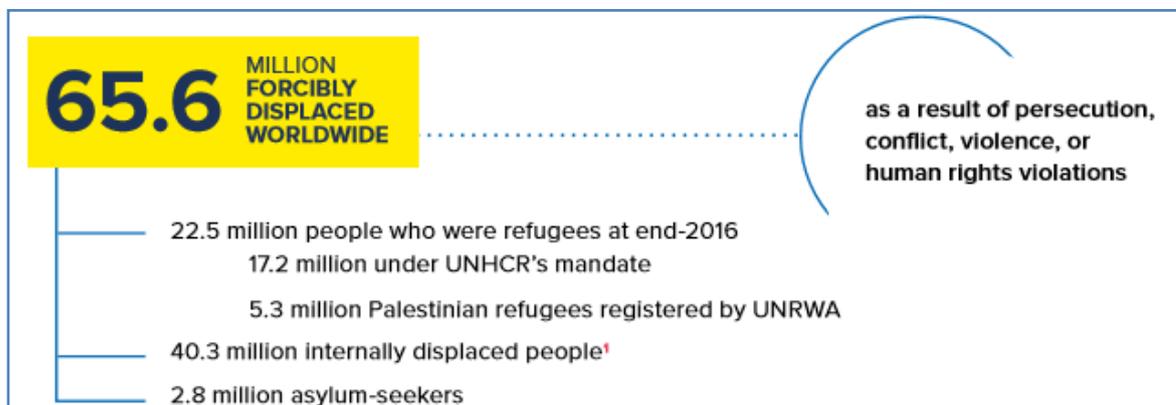


Figura 3 - Número de deslocados forçados como resultado de perseguição, conflito, violência e violação dos direitos humanos

Fonte: ACNUR - Global Trends . Force displacement in 2016. PRODUCED AND PRINTED BY UNHCR, 2017.

Já no Brasil, o número de migrantes é ínfimo, e não atinge nem 0.7% da população brasileira. Apenas 10 mil pessoas são reconhecidas como pessoas refugiadas, um número muito pequeno. Por exemplo, o Equador, com população muito menor que o Brasil, recebeu mais de 60 mil pessoas refugiadas⁴².

No Brasil, a temática do refúgio foi regulamentada pela Lei 9474/97. A formulação e publicação da lei se deram inclusive devido à atuação da sociedade civil, especialmente a Cáritas, que pressionou o Congresso Nacional (HAYDU, 2009, p. 10).

Já no primeiro artigo, a legislação define quem são os refugiados, seguindo o estabelecido na Convenção de 1951. A inovação é no terceiro inciso do referido artigo, acrescenta a grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo o refúgio, seguindo a Declaração de Cartagena de 1984, que possui um conceito mais amplo do que a tradicional Convenção, conforme tratamos no terceiro capítulo.

Porém, a amplitude não foi suficiente para contemplar os refugiados ambientais⁴³. Ao contrário de países que fortaleceram a legislação nacional, o Brasil manteve-se inerte nesse aspecto.

A lei institui o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, ligado do Ministério da Justiça, que possui competência para - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, da condição de refugiado, decidir sobre a cessação e perda da condição, aprovar instruções normativas para a regulamentação da lei, e coordenar ações necessárias para a proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. (art. 12). O CONARE possui uma estrutura tripartite, com a presença do Estado, do ACNUR e de um representante da sociedade brasileira.

Art. 14. O CONARE será constituído por:

- I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;
- II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;
- III - um representante do Ministério do Trabalho;
- IV - um representante do Ministério da Saúde;
- V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;
- VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

⁴² Dados disponibilizados por João Guilherme Granja, ex membro do CONARE. Disponível em: <http://revistaconstrucao.org/justica/refugiados-da-solidariedade-a-acao/>.

⁴³ Como exemplo de que poderia ter sido adotada pelo Brasil, está a opção de Cuba em instrumentalizar os refugiados ambientais. O Decreto-Lei 302 modificativo de la ley no. 1312, “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976 assim dispõe: . “Artículo 80: Se considerarán refugiados aquellos extranjeros y personas sin ciudadanía cuya entrada se autorice en el territorio nacional por tener que emigrar de su país a causa de calamidad social, bélica, por cataclismo u otros fenómenos de la naturaleza y que permanecerán temporalmente en Cuba, en tanto se restablezcan las condiciones normales en su país de origen. Durante su estancia en el territorio nacional, los asilados políticos y refugiados podrán desempeñar labores remuneradas.”

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

O estrangeiro deve se apresentar a alguma autoridade migratória, já dentro da fronteira do Brasil, e informar sobre as razões que o fizeram deixar seu país de origem. O pedido é encaminhado e julgado pelo CONARE, e após, notifica o solicitante e à Polícia Federal. Se não for reconhecida a condição de refugiado, o solicitante poderá interpor recurso, no prazo de quinze dias, dirigido ao Ministro da Justiça. A decisão final, proferida por este, é irrecurável.

Nesse interim, o imigrante não poderá ser deportado, salvo se for considerado perigoso para a segurança do país. Não importa que tenha entrado de forma irregular e sem a devida documentação. Após o pedido, o solicitante recebe um protocolo, que assegura a sua estadia no país, porém, deve-se ressaltar a precariedade de tal documento, uma vez que não é plenamente reconhecido pelas instituições públicas (MILESI, 2012).

O reconhecimento do refúgio deve ser entendido como um ato administrativo vinculado, e não discricionário. Sendo assim, preenchido os requisitos, é concedida a condição de refugiado. Porém, pela falta de transparência das decisões, em caso de negação do instituto, o imigrante fica extremamente exposto e sem a devida defesa. A verdade é que parece haver uma impossibilidade de revisão das decisões do Conare pelo Judiciário.

Nesse sentido, expõe Eraldo Silva Junior (2015, p. 90/91):

A decisão do CONARE em matéria de refúgio – ou do Ministro da Justiça em grau recursal - não é, contudo, discricionária, visto que, diferentemente do asilo, a concessão de refúgio é direito subjetivo do requerente. Desta forma, não há dúvidas de que a decisão que não reconhece a condição de refugiado é passível de revisão pelo Judiciário, por ser o ato administrativo em questão vinculado, ou seja, a lei não confere ao administrador qualquer margem de escolha para o administrador – uma vez preenchidos os requisitos previstos em lei, deve ser o ato praticado (...). Apesar disso e da existência no Brasil de amplo rol de mecanismos disponíveis de controle

pelo Judiciário das políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo, até o momento não há relevante intervenção judicial na questão dos refugiados, visto que também o Judiciário erroneamente trata o ato administrativo de reconhecimento da qualidade de refugiado como um ato discricionário.

É importante frisar a demora do procedimento. Conforme Cesar Augusto S. da Silva (2012), na época da apresentação da sua dissertação, a equipe do CONARE contava com poucos funcionários, incluindo com uma Coordenação Geral, uma Coordenação Adjunta, assessores responsáveis pelas entrevistas aos solicitantes, os oficiais de elegibilidade, duas atendentes e dois estagiários, além da substituição paulatina dos funcionários terceirizados em vez de concursados. Isto é, “uma equipe muito reduzida que possui um limitado grupo de agentes públicos para realizar o trabalho de coordenação e estímulo de políticas para refugiados por todo o país” (SILVA, 2012, p. 188).

Hoje, diversos escritórios regionais da Conare foram fechados, por falta de funcionários, há falta de pessoal especializado, e existem cerca de 30 mil processos na fila para serem avaliados.

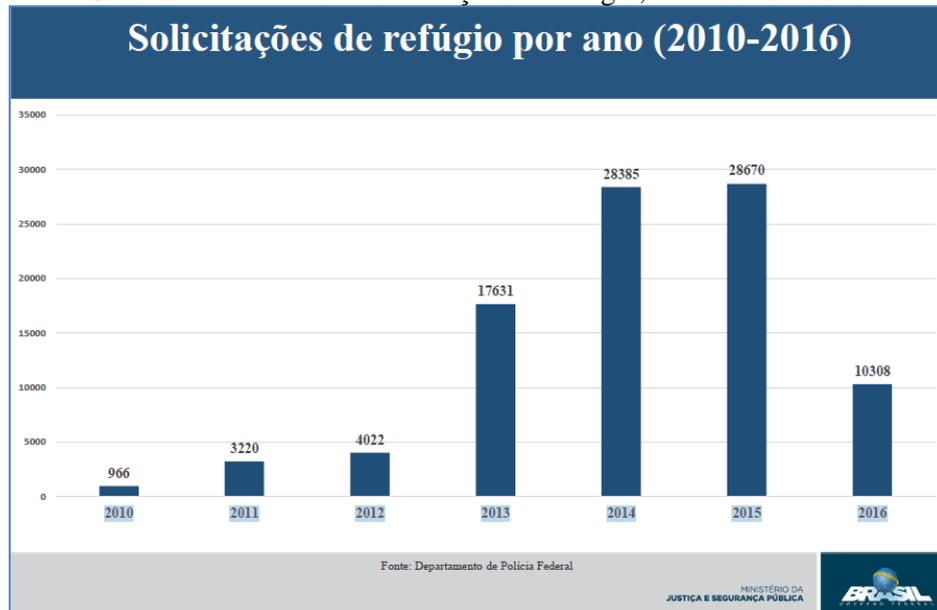
O Brasil ainda recebe poucos refugiados, por diversos motivos, que envolvem a distância do país, pouca informação, a língua portuguesa, pouco falada, e por não ser um país de centro. Ademais, o reconhecimento de refugiado passa por muita burocracia, muitos pedidos são negados, e o solicitante aguarda tempo demasiado para ser assim reconhecido.

Os números oficiais, disponibilizados pelo Ministério da Justiça, é que houve um decréscimo no pedido de refúgio no último ano. Percebe-se, também, o tímido aumento do número de refugiados oficiais no Brasil.

Gráfico 3 – Refugiados devidamente reconhecidos no Brasil entre 2010 e 2016



Fonte: Ministério da Justiça, 2015

Gráfico 4 – Número de solicitações de refúgio, entre 2010 e 2016.

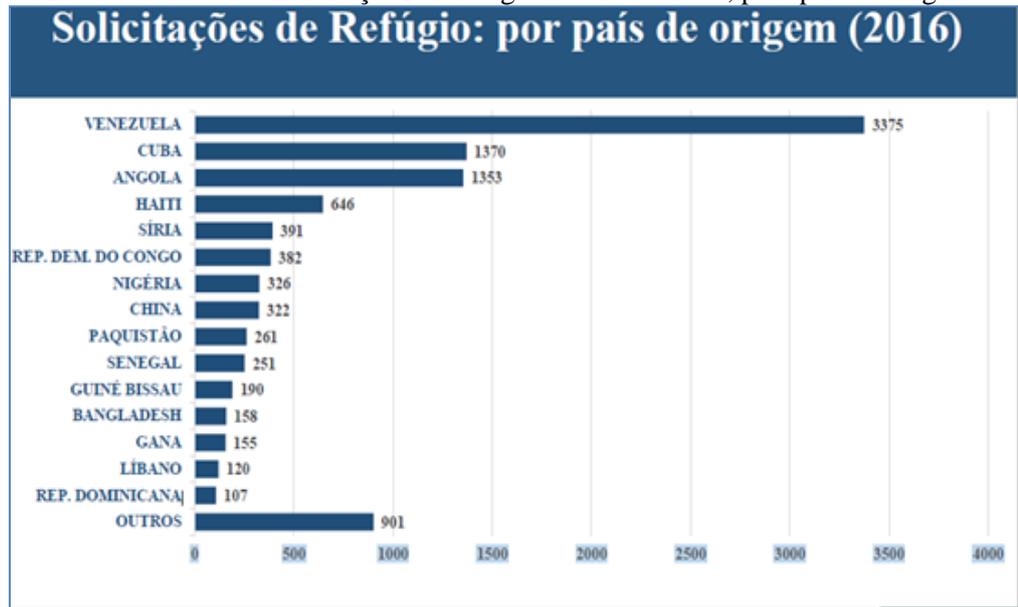
Fonte: Ministério da Justiça

Porém, deve-se atentar que devido ao lento processo, falta de funcionários que agilizem o procedimento, alto número de indeferimentos, e de práticas como a concessão do visto humanitário, contribuem para a diminuição da solicitação de refúgio. A tendência parece ser uma maior restrição do deferimento do instituto, o que consequentemente ocasiona em uma contenção dos fluxos migratórios.

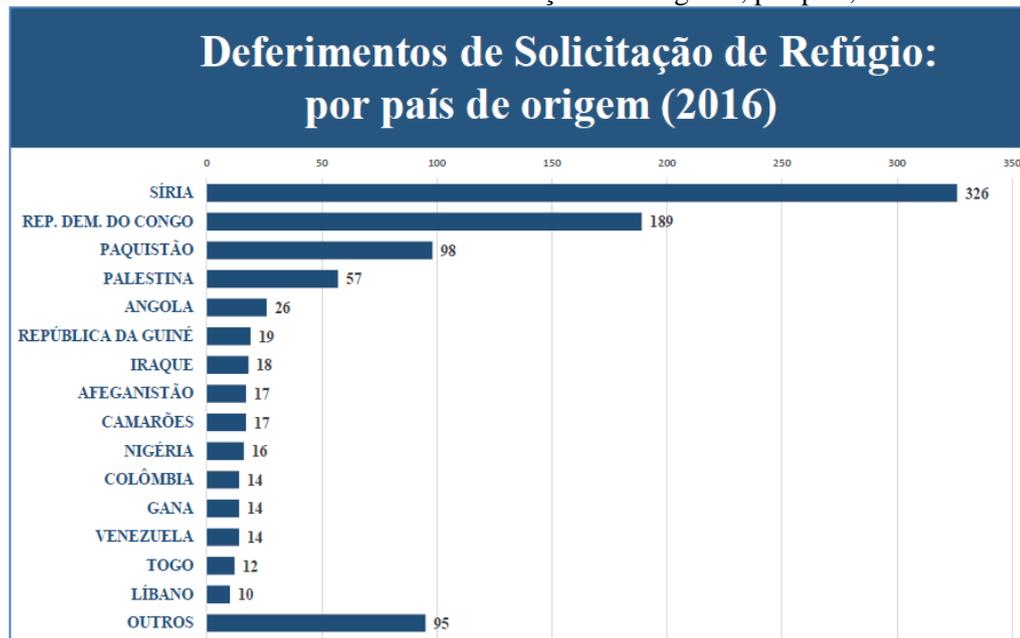
Ao mesmo tempo, com a mitigação do refúgio, o instituto da proteção complementar parece ter sido adotado pela legislação brasileira, abordagem inclusive incentivada pelo ACNUR, através da Conclusão 103 do Comitê Executivo do ACNUR, de 2005. Um exemplo apontado por Godoy (2011) é o visto humanitário concedido para os haitianos, a fim de evitar uma deportação em massa.

Quando não reconhecido o instituto do refúgio, concretiza a possibilidade de deportação dos estrangeiros, identificados como irregulares. Como exemplo, o caso dos venezuelanos que estão solicitando o refúgio no Brasil.

As tabelas abaixo demonstram que apesar do alto número de pedidos de refúgio pelos venezuelanos, baixas foram as concessões.

Gráfico 5 – Número de solicitações de refúgio no ano de 2016, pelo país de origem

Fonte: Ministério da Justiça, 2017

Gráfico 6 – Número de deferimentos da condição de refugiado, por país, no ano de 2016

Fonte: Ministério da Justiça, 2017.

Percebe-se que desproporcional os números apresentados como pedidos, e deferimentos. Ainda, por poucos serem reconhecidos como refugiados, não terão o devido acolhimento, podem sofrer sanções penais e não caberá a aplicação do princípio do *non refulement*.

De maneira exemplar, a Defensoria Pública da União impetrou um *habeas corpus* para evitar a deportação de 450 venezuelanos em dezembro de 2016, sem que fosse respeitado o devido processo legal. Nesse caso em concreto, a Superintendência da Polícia Federal se manifestou no sentido de estava agindo em conformidade com o Estatuto do Estrangeiro, o que permitiria a deportação sumária de não nacionais com estadas irregulares no país, desde que conveniente ao interesse nacional.

A sentença foi no sentido de que o ato da Polícia Federal estava violando a Convenção Americana dos Direitos Humanos, como também o princípio da dignidade humana, não admitindo a deportação coletiva, e assegurando aos venezuelanos direito de permanecer no país até decisão final proferida em processo administrativo, respeitando assim o devido processo legal.

Já o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), apesar do aumento do número dos pedidos, e a notória violação dos direitos humanos dos venezuelanos, preferiu adotar o Resolução Normativa 126 de 02/03/2017, que assim dispõe:

Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados.

Parágrafo único. A solicitação de residência temporária deverá ser feita junto às unidades da Polícia Federal, para registro, mediante a apresentação da seguinte documentação:

I - requerimento preenchido;

II - duas fotos 3x4;

III- cédula de identidade ou passaporte válido;

IV - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular;

V - certidão negativa de antecedentes criminais emitida no Brasil;

V - declaração de que não foi processado criminalmente no país de origem; e

VI - comprovante de pagamento de taxas.

Art. 2º O estrangeiro que pretenda se beneficiar da presente Resolução Normativa e tenha solicitado refúgio no Brasil deverá apresentar às unidades da Polícia Federal declaração de preferência de regularização de estada, indicando como fundamento de seu pedido esta Resolução Normativa.

Parágrafo único. A declaração de preferência será encaminhada ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) para as providências administrativas a seu encargo.

Percebe-se a dificuldade para o reconhecimento de refugiados no Brasil, até mesmo quando o grupo se encaixa na definição estabelecida pela legislação.

Também se destaca o caso dos haitianos, entendidos por muitos estudiosos como refugiados ambientais. Apesar do fluxo de entrada do país ter aumentado depois do terremoto

de 2010, os haitianos tiveram dificuldade para ingressar o país de maneira regular, através de um visto e tiveram ingressar no país de forma irregular, e solicitando refúgio.

Rosana Baeninger (2017), em seu artigo sobre migrações transnacionais (2017), aponta que o terremoto não foi o único motivo para a emigração dos haitianos, e sim um conjunto de fatores conjunturais que agravou a situação da população. Porém, inegável que o desastre ambiental proporcionou a morte de 222.570 pessoas, sem contar as cidades destruídas e as pessoas afetadas, que ficaram sem moradia, ou sem água potável, e foram afetadas pela cólera.

Já Rosa Cavalcanti Ribas Vieira (2014), em sua dissertação sobre a mobilidade haitiana no Brasil, pontua que em 2004, o Governo Federal aceita comandar da Mission pour la Stabilisation en Haiti (MINUSTAH) enviando cerca de 1200 militares para a Ilha, como forma de buscar a sua vaga no Conselho de Segurança da ONU, ajudando a reconstruir o país.

Todavia, mesmo a presença brasileira no território não foi suficiente para que após o fenômeno do terremoto, o procedimento burocrático para a obtenção do visto, demorado e caro, o que fez a população haitiana entrar no Brasil de maneira irregular, visto que a condição de refugiado não era reconhecida.

Em vez de fortalecer o refúgio, ampliando os seus casos de admissibilidade, a solução encontrada foi a concessão de vistos humanitários para os haitianos que entraram no país sem documentação, através da Resolução Normativa nº 97/2012. Posteriormente, em 2015, o Ministério da Justiça admitiu a permanência de 43 mil haitianos que haviam solicitado refúgio no período de 2010 até 2015.

Os vistos humanitários foram concedidos, pois com o grande número de indeferimentos do CONARE e a crescente entrada de haitianos no país, a questão foi transferida para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), responsável pelas políticas nacionais de migração, que decidiu conceder permanência aos haitianos por questões humanitárias (PACÍFICO, 2013).

No relatório do Grupo de Trabalho sobre Migrações e Refúgio da Defensoria Pública da União, apontou-se que muitos beneficiários do visto humanitário, que deveriam apresentar certidão de nascimento ou casamento traduzida por tradutor juramentado, ou certidão consular, tiveram dificuldade em conseguir o documento, já que a Polícia Federal apenas aceitaria certidões previamente legalizadas. Ademais, o processo tornou-se lento, devido à falta de infraestrutura, além de oneroso para os haitianos em condição de hipossuficiência.

Foi necessária então a intervenção do Judiciário. A Defensoria Pública da União ingressou com a Ação Civil Pública nº 00056516520164036100, onde se argumentou que

pelo cabimento da aplicação analógica dos direitos dos refugiados aos imigrantes haitianos, pleiteando pela das exigências documentais, nos termos do artigo 6º da Convenção da ONU de 1951 (Estatuto dos Refugiados), bem como dos artigos 43 e 44 da Lei nº 9.474/1997, já que haitianos não estavam em situação de normalidade ao ingressar no Brasil e, portanto, não deveria ser aplicada a determinação da Lei de Registros Públicos.

Foi concedida a antecipação de tutela no caso em tela, reconhecendo a equiparação dos imigrantes haitianos que estão no país por razões humanitárias a dos refugiados.

Interessante ressaltar que mesmo sem serem considerados refugiados pelo Estado brasileiro, o número de haitianos que conseguiram o instrumento humanitário, em torno de 85 mil, foi agregado ao valor total de refugiados presentes no país, pelo então presidente Michel Temer, na Cúpula de Chefes de Estado sobre Migrantes e Refugiados, em 2016, em Nova York.

Ainda, não se pode deixar de observar que tanto no caso dos venezuelanos, como dos haitianos, e de outros imigrantes não desejados no país, não se tratam de imigrantes brancos qualificados, provenientes de países de centro. A dissertação de Rosa Vieira (2014) faz um recorte racial, observando que deve se levar em consideração todo um histórico de leis e práticas relativas a estrangeiros no Brasil, que incentive a vinda do imigrante branco, e expressa a indesejabilidade do estrangeiro negro.

Como vimos nesta dissertação, alguns modos de operar e agir em resposta aos ingressos de pessoas vindas do Haiti estão inseridos numa relação entre centro e periferia que se desenhava no final do século XIX e início do século XX quando no Brasil discutiam-se ideias de embranquecimento da nação, buscavam-se formas de se livrar de um passado colonial e de um presente (na época) periférico. Momentos diferentes da atual economia brasileira e de uma procura da sua política externa por legitimidade internacional nos levam a inserir essas reações mencionadas - pautadas em distinções, digamos, raciais – em redimensões da relação entre centro e periferia (VIEIRA, 2014, p. 142).

Considerando que boa parte da população afetada pelo contexto ambiental é a mais vulnerável socialmente, questões relacionadas ao gênero e à etnia devem ser consideradas, especialmente porque o grupo é também recepcionado pela Polícia Federal, que possui uma instrução institucional de repressão⁴⁴.

⁴⁴ Importante reportagem que demonstra o caráter repressor da Polícia Federal. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/candidatos-refugio-ficam-no-limbo-em-sala-de-aeroporto-16509800>.

4.2.1 Nova Lei de Migrações

O Brasil é um país de migrantes. Tal afirmativa é sempre usada para confirmar a heterogeneidade do povo brasileiro, bem como o acolhimento com os outros povos, e a pluralidade notável no país. Ainda assim, toda a história não impede a manifestação de movimentos xenofóbicos, e a verdadeira realidade do migrante no país, ausente no desenho institucional das políticas públicas.

Até maio de 2017, a legislação migratória era regida especialmente pela Lei 6815/80, com dispositivos altamente excludentes, e inclusive inseridos na égide da ditadura militar, no decreto-lei 417, de 1969. A Constituição Federal também não inovou nas questões de nacionalidade e cidadania (CAMPOS E SILVA, 2015).

Percebe-se que o estatuto sequer possui um rol de garantias e direitos para o estrangeiro, como também contém várias vedações, que refletem no âmbito profissional, social e político. Como exemplo, o art. 107 que coíbe quaisquer atividades de natureza política, o que comprova a ausência de voz dada ao migrante.

Certo é que tal realidade não mais poderia ter espaço no país, e urge a necessidade da mudança do tratamento proporcionado ao estrangeiro. Em busca de um novo paradigma migratório, Granja aponta que o Ministério da Justiça buscou se mobilizar para que fossem reconhecidas três deficiências em relação à estrutura e ao funcionamento do atendimento dos migrantes no país. Primeiro, um déficit normativo, devido às limitações impostas pelo Estatuto; um déficit de participação, devido a inexistência de mecanismos de integração dos imigrantes; e por fim, um déficit institucional, o que é notado pela ausência de articulação entre os órgãos e instituições que tratam da matéria migratória. Sobre o terceiro déficit, Granja deduz que “inexiste ainda um corpo profissional especializado, civil, cujo viés se descole da perspectiva de controle, fiscalização, vigilância ou simplesmente reciprocidade na oferta de direitos, aproximando-se mais à prestação de um serviço social de cidadania”.

Em maio de 2017, depois de muito debate e inclusive integração com a sociedade civil, é promulgada a nova lei de migrações, que também influencia no regime dado para os refugiados, uma vez que funciona como norma geral, e também sobre os migrantes irregulares.

Apesar dos vetos presidenciais, que mitigaram alguns aspectos em busca da cidadania⁴⁵, a nova lei foi muito comemorada, e inclusive elogiada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos⁴⁶.

No caso das migrações ambientais, o artigo 14 da Lei, que trata sobre o visto temporário, dispõe o seguinte:

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.

Parece que será possível a concessão de vistos temporários para os deslocados por motivos ambientais. Todavia, é prematuro qualquer análise sobre a efetiva concessão do visto. Ademais será necessária a regulamentação do visto, e a militância será necessária para que haja a participação da sociedade civil no processo, especialmente em tempos não favoráveis ao imigrante vulnerável no país.

4.3 Pontuando políticas públicas para refugiados no Rio de Janeiro

O propósito nesse campo é conhecer melhor algumas das políticas públicas para refugiados, muitas elaboradas especialmente por organizações conhecidas pela atuação de acolhimento dos refugiados, e que possuem filial na cidade do Rio de Janeiro.

A ideia é tentar uma aproximação da realidade dos refugiados, além da legislação brasileira. Assim, pretende-se que essa pesquisa enriqueça o debate sobre o reconhecimento da categoria prestigiada por esse estudo, saindo do campo estritamente teórico.

Apesar das vantagens obtidas com a nova lei de migrações – considerando que esta será devidamente regulamentada, e de toda participação da sociedade civil no processo, apenas com o tempo que saberemos se a voz do refugiado está sendo ouvida, ou se ele continua silenciado.

No atual processo de reconhecimento do refugiado convencional, o que se observa é a mitigação dos seus direitos, mesmo com toda um regimento jurídico para a sua proteção.

⁴⁵ Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/noticia/48252-mudanca-de-paradigma>.

⁴⁶ Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/48318-reconhecimento-internacional>.

Caminhando além da instrumentação, será que oferecemos o acolhimento para evitar a sua exclusão? Será que ele é visto como sujeito de direitos?

No momento do encontro, há um questionamento sobre a precarização da vida. A identificação da precariedade da vida de quem a identifica. O Direito diz quem pode ser reconhecido e, no final, se não reconhece o refugiado, produz uma forma de vida precária, um corpo que não deve pertencer, corpo cuja presença será ressignificada como irregular, indocumentada, ilegal. Corpo que segue fora do lugar. Ver e falar sobre um corpo fora de lugar permite sempre colocar em questão o próprio lugar de quem fala, seu próprio ponto de vista (GODOY, 2016, p. 303).

Defendemos que deve-se buscar a hospitalidade do encontro, conforme sugerido pelo autor. Para vivermos em um mundo compartilhado, será preciso ouvir e entender o outro. Em que pese as diferentes visões sobre hospitalidade – se deverá ser condicionada ou incondicionada, o acolhimento ao outro precisa ser ético e efetivamente solidário.

Atuando de forma complementar ao Governo, a sociedade civil é o conforto encontrado por muitos daqueles que se encontram em situação de refúgio. A verdadeira integração do outro na sua nova moradia não se dá apenas atravessando as fronteiras. Conseguindo ou não o refúgio, o imigrante terá que enfrentar diversos processos burocráticos para a abertura de conta bancária, entrada no mercado de trabalho, aluguel de imóveis, ser assistido pelo sistema de saúde e ingressar nas escolas ou universidades. Conversando com refugiados, percebemos a sua luta constante para que possam se considerar cidadão.

Com o intuito de contemplar a cultura, o patrimônio do imigrante, como também facilitar a sua estadia, seja ela permanente ou não, algumas organizações merecem o reconhecimento nesse trabalho, que se concentram na cidade do Rio de Janeiro.

Inicialmente, propomos entrevistar algumas instituições e organizações civis no Rio de Janeiro, porém não foi possível cumprir tal objetivo. A falta de tempo hábil, como especialmente a dificuldade para contatos, acabou não sendo suficiente para alcançar a meta traçada. Encaminhamos vários emails com perguntas, além de ligações. Alguns responderam o contato, porém não a entrevista, a tempo para a apresentação desse trabalho. Outros, nem o contato inicial foi retornado.

Porém, devemos mencionar a abertura encontrada na Cáritas, organismo da Conferência Nacional dos Bispos no Brasil, que realiza essencial trabalho de acolhimento e inclusão do refugiado, além da realização de entrevistas no momento da solicitação do refúgio. Acolhe, procura reinserir o imigrante no mercado de trabalho, divulga informação

para a sociedade em prol de conter a xenofobia. A partir de 2017, passou a se denominar Pares Cáritas, devido ao Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio⁴⁷.

Questionamos a mencionada organização sobre o refúgio ambiental, o advogado Fabrício Toledo, através de email, informou que a Cáritas trabalham com o conceito determinado pelo ACNUR. Os migrantes ambientais (nomeação que adotam), não são considerados refugiados. Reconhecem a discussão, porém que essa ainda não saiu do campo teórico (APÊNDICE A).

Percebe-se que a Pares Cáritas, uma das mais importantes organizações em apoio ao refugiado, segue a orientação do ACNUR, e, portanto, não reconhece a categoria refugiados ambientais.

Alguns Projetos de integração do refugiado na comunidade acontecem em conjunto com a Cáritas. Por exemplo, a Feira Chega Mais, que investe na divulgação da culinária do refugiado; o Abraço Cultural, onde refugiados podem lecionar suas línguas nativas, seja o espanhol, o francês, o inglês e o árabe, para a comunidade local. A Cruz Vermelha, junto com o Pronatec, também ministrou curso de português para os refugiados⁴⁸.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro publicou em agosto de 2014 um Plano Estadual de políticas de atenção aos refugiados do Rio de Janeiro⁴⁹, elaborado pelo Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados, responsável pela elaboração. O documento recebeu a aprovação da SEASDH, Secretaria de Governo, Secretaria Estadual de Segurança Pública, Defensoria Pública do Rio, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ), escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR), Cáritas Arquidiocesana e Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)

No plano, conseguimos ver que a estratégia foi buscar a aplicação de políticas públicas no Estado, e foi orientado por seis diretrizes: documentação, educação, emprego e renda, moradia, saúde, e ambiente sociocultural/conscientização da temática.

Apesar do documento, quando conversamos com um representante do Governo Estadual, Ugo Correa, no final de 2016, fomos informados da dificuldade de implementação do Plano, pela falta de previsão orçamentária. Ainda, que o conceito de refugiado seria o

⁴⁷ Conforme a descrição em sua página no *facebook*, nesse sentido, mudamos para comunicar nosso desejo de diálogo e cooperação. PARES é um convite permanente à construção coletiva. Instituições, entidades, associações, organizações, universidades, institutos de pesquisa, coletivos, empresas, negócios sociais, órgãos e gestores públicos, servidores e, claro, refugiados, solicitantes de refúgio e apoiadores individuais: vamos fortalecer essa rede para fazer do Brasil, em geral, e do Rio de Janeiro, em particular, um lugar onde os refugiados possam encontrar a paz e exercer a cidadania.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.cruzvermelharj.org.br/ultimas-noticias/imi3qlb928/Cruz-Vermelha-RJ-participado-PRONATEC-para-refugiados>.

⁴⁹ Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/54eaead56.pdf>.

adotado pelo Acnur. Portanto, não sabemos o procedimento que será adotado após a nova lei de migrações, e ainda, se terá orçamento para a efetividade de quaisquer políticas públicas no governo vigente.

As organizações também ajudam a divulgar informações, e a auxiliar o refugiado a abrir conta bancária, conseguir moradia, educação, entre outros direitos. Há verdadeira dificuldade em acessar os serviços públicos, agrava-se pelo desconhecimento dos procedimentos de acesso, por parte do imigrante, como também do funcionário que não sabe de como proceder, seja pelo medo de utilizar os serviços públicos, especialmente no caso dos imigrantes indocumentados, pelo desconhecimento da língua, ou pelas diferenças culturais relativas ao comportamento em relação a doenças (MARTES E FALEIROS, 2013).

Como exemplo de política pública retributiva direcionada para refugiados, a Universidade do Rio de Janeiro, mesmo com a crise que está sofrendo com o corte de verbas, divulgou edital para mestrado e doutorado no curso de Direito, com a reserva de 5 vagas para "todo e qualquer indivíduo que não possuir nacionalidade brasileira e encontrar-se dentro ou fora do território nacional em situação de risco social, econômico, cultural, ambiental ou submetido a qualquer forma de desamparo de qualquer natureza poderá ser considerado pela comissão de seleção 'estrangeiro em situação de vulnerabilidade'. Indivíduos que tenham recebido asilo ou refúgio e portadores de visto humanitários enquadram-se, em qualquer hipótese, na condição de 'estrangeiro em situação de vulnerabilidade'⁵⁰. Tal instrumento é bastante amplo, pois pessoas em situação de vulnerabilidade por motivos climáticos também podem concorrer a tais vagas. É preciso, porém, documentação nos termos do edital. Nos casos de concessão de refúgio, asilo, ou visto humanitário, a vulnerabilidade já é demonstrada.

Não há como questionar a importância da sociedade civil no processo de integração do refugiado, que atuará sem a burocracia exigida pelo Estado com caráter soberano, sem a repressão de agentes, sem a utilização da política de exclusão. Especialmente, porque uma verdadeira cidadania só é possível quando superado o medo e a insegurança dos locais, normalizando a vida do refugiado que, permanecendo ou não no país, deve fazer parte da coletividade.

Entendemos que a unificação dos conceitos de refugiados, o olhar para a contemporaneidade, gerará certezas, e não mitigação de direitos; inclusive, o próprio instituto do refúgio poderá ser fortalecido se confluírem as lutas para aqueles que são forçados a se

⁵⁰ Para mais informações acessar o site <https://www.ppgduerj.com/estrangeiro>.

deslocar, sofrendo a inércia do seu país de origem, e a rejeição do país que deveria ser acolhedor.

Até mesmo nos processos de integração com a comunidade local, para a proteção do ser humano, para a devida proteção da dignidade, não dividir os refugiados em categorias distintas, e especialmente, não manter em situação de irregularidade aquele que não se encaixa em um conceito elaborado em outro cenário mundial. Também é importante a mencionada luta conjunta na elaboração de políticas públicas, para a pressão na agenda decisional, e pela busca das mudanças além das políticas de cunho incremental.

Hannah Arendt, pontuando a situação do apátrida e do refugiado, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, que aumentou muito o fluxo desses migrantes, conclui que os direitos humanos, apesar de supostamente alienáveis, tornam-se inexecutáveis, quando surgem pessoas que não são cidadãos de nenhum Estado soberano. Aduz que a primeira perda que essas pessoas, que considera privadas de direitos, foi a de seus lares, e do contexto social que viviam. A segunda, foi a proteção do governo, não apenas do seu país de origem, mas como em todos os países. E quanto maior o número das pessoas sem direito, “maior era a tentação de olhar menos para o procedimento dos governos opressores que para a condição dos oprimidos”. (2014, p. 401).

A despeito do espaço temporal entre a análise da Arendt, do cenário atual dos refugiados ambientais, é possível depreender que migrantes forçados continuam sendo privados dos seus direitos como cidadão, e enfrentando imposições dos seus receptores.

Para a autora, cidadania é o direito mais fundamental. Se assim concordamos, justifica-se a elaboração de políticas públicas que frisem a inclusão do outro no seu novo habitat.

Mais uma vez, frisamos a importância do encontro com o outro, da escuta, da ética, de estarmos abertos a uma verdadeira hospitalidade. Regras podem e devem ser ampliadas com o condão de proteger o ser humano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças climáticas, a degradação do meio ambiente, os desastres ambientais, geram consequências para toda a coletividade. As perspectivas são alarmantes, e ainda assim, há demora na reação da prevenção, do combate, e na reparação dos danos causados. Certo que alguns acontecimentos da natureza são imprevisíveis, outros, porém, são resultados da intervenção do homem no meio ambiente, seja de forma imediata, ou a longo prazo. A possibilidade de evitar a proliferação dos danos é real, porém há pouco interesse em diminuir a degradação ambiental através de ações dos países que possuem maiores recursos para tanto.

Concomitantemente, as migrações transnacionais também se intensificam. Apesar de a mobilidade ser um fenômeno recorrente, o atual modelo de desenvolvimento e o processo de modernização, proporcionaram uma movimentação com novos ares. Impulsionados pela globalização, que diminui fronteiras e a relação de espaço-tempo, milhares são incentivados a se deslocar (HALL, 1997). Por outro lado, a modernidade evidenciou a desigualdade social, fomentando a exclusão daqueles que são considerados indesejáveis – e são marginalizados pelo sistema.

Certo é que toda a coletividade se encontra em situação de risco, em razão do modelo neoliberal e do consumo exacerbado. Nesse trabalho evidenciamos o aspecto ambiental e humano. Conforme sinaliza Beck (2011), toda a sociedade será afetada pelas consequências geradas pelos riscos, criando um efeito “bumerangue” – até os que mais lucraram no desenvolvimento predatório estão expostos aos danos da modernização. Ainda assim, há certa desigualdade da recepção do detrimento ambiental: ele é inicialmente sentido pelas populações mais vulneráveis, que são forçadas a se deslocar, e não sabem se poderão retornar ao local. A situação é de estresse socioambiental, e os mais pobres são mais atingidos pela tamanha brutalidade – e aqueles que se deslocam são definidos nesse trabalho como refugiados ambientais. Nesse trabalho, buscamos evidenciar a relação entre degradação ambiental, com a injustiça social.

Os danos são especialmente sentidos pelas populações tradicionais, que sofrem grotesca alteração em seu estilo de vida, e no deslocamento, deparam com a seletividade do ambiente urbano: cidades globais para as classes mais altas, porém altamente segregadas e elaboradas para manter a exclusão, fomentando a disparidade social. O acolhimento nas cidades mantém o racismo institucional, marginalizando os refugiados ambientais, invisíveis a máquina estatal, e para a sociedade como um todo. (PACHECO, 2010).

Ademais, esses vulneráveis ambientais, ao cruzarem as fronteiras, encontram um território hostil, enfrentam movimentos xenofóbicos, e dificuldade de se enquadrar na nova localidade, justamente pela ausência de políticas públicas que contemple a categoria. Ainda, há certo entrave no devido acolhimento, devido a proliferação da política do medo incentivada pelos Estados, sob o argumento de segurança nacional.

A dificuldade em nomear essa massa de deslocados ambientais gera grande debate acadêmico. Nesse ínterim, o fenômeno progride, o que é visível, apesar da dificuldade de coleta de dados, e não é razoável esperar que em tempos de conservadorismo e contemplação da soberania, seja possível que os Estados-Nação entrem em acordo sobre a criação de uma nova instrumentalização específica para tal grupo.

A lacuna jurídica incentiva a ausência de atuação conjunta em prol desses vulneráveis, que perdem a sua cidadania. Privados dos seus direitos como seres humanos, os refugiados ambientais habitam uma zona de incerteza, e aguardam a solidariedade da comunidade política internacional, que parece ignorar que os riscos serão, a qualquer momento, compartilhados. E evidente que a responsabilidade também deve ser repartida.

Dessa maneira, e por tantas características em comum com os refugiados clássicos, e por não serem os instrumentos de proteção de direitos humanos suficientes para o acolhimento dos refugiados ambientais, não deveria ser tão resistente a ideia de se ampliar a categoria. Os direitos humanos tornam-se inócuos quando não conjugados com o direito posto. A instrumentalização jurídica é uma maneira de buscar garantias para a devida proteção. A aproximação dos Direitos Humanos, com o Direito dos Refugiados, e o Direito Ambiental fortalece tais áreas, unindo diversos grupos em função de uma mesma agenda: a preservação do ser humano e do meio ambiente.

É certo que esse trabalho não possui uma conclusão sobre o melhor caminho a ser adotado para a proteção dos refugiados ambientais. Os argumentos contra a ampliação do conceito são fortes e precisos. A dificuldade de se definir quem seriam efetivamente aqueles que se deslocam por motivos ambientais, e de diferenciar daqueles que foram incentivados por razões meramente econômicas são concretas, e será preciso descobrir maneiras de analisar cada caso concreto, além de uma construção teórica mais forte.

Porém, se por um lado, há o medo de que mitigue os direitos dos refugiados já conhecidos, por outro, a ampliação do conceito centraliza a luta em prol da dignidade dessas pessoas que são obrigadas a se deslocar de forma forçada, muitas vezes de forma repentina, e possivelmente sem condições de retorno.

Se o debate não for devidamente incluído na agenda governamental, os entraves encontrados pelos refugiados ambientais, bem como para aqueles que advogam pela causa, permanecerão. O Brasil, que avança no debate sobre migrações, não precisa esperar um instrumento internacional para atender as demandas do grupo.

A elaboração de políticas públicas, especialmente de caráter retributivo, com a interação cultural e laboral dos refugiados tradicionais, e ambientais, é o pontapé para o acolhimento deles como cidadãos. Para tanto, é necessário identificar a diáspora ambiental e expor o problema, demandando o engajamento da sociedade civil, dos órgãos governamentais, da mídia, enfim, de toda a coletividade, para buscar o ideal de uma sociedade cosmopolita, onde o outro será sempre pertence.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

ACNUR. **Global Trends.** Force displacement in 2016. 2017. Disponível em: http://www.unhcr.org/globaltrends2016/#_ga=2.11293108.1656301145.1505415225-590125938.1505415225 . Acesso em 12 de julho de 2017.

ACNUR. A Situação dos Refugiados no Mundo – Cinquenta Anos de Ação Humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/index.html>>. Acesso em 5 de janeiro de 2017.

ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental e construção social do risco.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 5, 2002. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/22116/14480>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. **Meio ambiente e justiça:** estratégias argumentativas e ação coletiva. Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p. 23-40.

_____. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ALIER, Joan Martínez. **Da economia ecológica ao ecologismo popular.** Blumenau: FURB, 1998.

_____. **O ecologismo dos pobres.** São Paulo: Contexto, 2007.

ANDRADE, José Henrique Fichel de. **Direito Internacional dos Refugiados.** Evolução Histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Tackling the global refugee crisis:** from shirking to sharing responsibility. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4905/2016/en/>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

ARENAL, C. Del. **La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales.** Un reto para la teoría y para la política”. In: Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria. Gasteiz: Ed. Universidad del País Vasco, 2001. Disponível em: <http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2001/2001_1.pdf>. Acesso em: 10 ag. 2016.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ATLAS DES MIGRATIONS ENVIRONNEMENTALES. **Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.** Paris, 2016. Disponível em: <<https://environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/01-AtlasMigration-ta%CC%80p-18MARS-WEB.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BAENINGER, Rosania. Migrações transnacionais de refúgio no Brasil. In: LUSI, Carmém (org.). **Migrações internacionais**. Abordagens de direitos humanos. Brasília: CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana**: o prisma do Brasil e da integração sul-americana. 2014. 151 fls. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BARBOSA, Luciana Mendes. **Explorando a construção de ameaças**: a União Européia e a securitização das mudanças climáticas. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp091236.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BATES, Diane C. Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change. **Population & Environment**, v. 23, n. 5, p. 465-477, 2002.

BATISTA, Vanessa Oliveira. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. **Revista Versus**, n. 3, p. 28-78, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Os estranhos à nossa porta**. 1ª. Edição, Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BBC BRASIL. **Brasil deixará Haiti em 2016**: 'Serei o último a partir', diz general. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/topicos/haiti_quake>. Acesso em: 11 abr. 2017.

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

BLANK, Dionis Mauri Penning. O contexto das mudanças climáticas e as suas vítimas". **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, v. 14, n. 12, p. 157-172, maio-ago. 2015. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v14n2/1984-2201-mercator-14-02-0157.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BOON, Emmanuel Kwesi; TRA, Tran Le. Are environmental refugees refused? **Studies of Tribes and Tribals**, v. 5, n. 2, p. 85-95, dez. 2007.

BRASIL. MMA. **Manifesto de lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental**. s/d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/destaques/item/8077>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

BULLARD, Robert D. Confronting environmental racism in the twenty-first century. **Global Dialogue**, v. 1, n. 4, p. 34-48, 2002.

BULLARD, Robert D. **Dumping in Dixie**: Race, class, and environmental quality. Westview Press, 1990.

CAMPOS, Bárbara Pincowska Cardoso; SILVA, João Guilherme LimaGranja Xavier da. Igualdade, não-discriminação e política para migrações no Brasil: antecedentes, desafios e potencialidades para o acesso da pessoa migrante a direitos e serviços. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (org.). **Migrações, deslocamentos e direitos humanos Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. 1. ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CHERPITEL, Breaking. **The circle**. Disponível em: <<http://www.ourplanet.com/imgversn/113/cherp.html>>. Acesso em: 09 maio 2017.

CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes. Direitos humanos em movimento: migração, refúgio, saúde e hospitalidade. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n.36, p. 158-177, 2010.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção do direito dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 2015. 327 fls. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Declaração de Lançamento da rede Brasileira de Justiça Ambiental . Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania. Universidade Federal Fluminense. Niterói, Setembro de 2001. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/docs/marede.htm>. Acesso em 14 agosto de 2017.

CONVENÇÃO DA UNIÃO AFRICANA. **Sobre a protecao e assistencia as pessoas deslocadas internamente em África**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/convencao_de_kampala.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2017.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. Direito Cosmopolita: uma proposta ao mundo globalizado. **Revista Emancipação**, v. 5, p. 105-125, 2005.

DECLARAÇÃO DO RIO DE 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 14 set. 2016.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009. p. 99-132.

FENSTERSEIFER, Tiago. Cidadania ambiental cosmopolita - um conceito em construção. **Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, ano. 2, n. 2, p. 273-293, 2004.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. **Direito Internacional dos Refugiados**. Evolução Histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos Haitianos no Brasil e a Via da Proteção Humanitária Complementar. *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. 60 anos de ACNUR. Perspectivas de Futuro. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CLA Cultural. 2011, pp 45-68.

GODOY, Gabriel Gualano de. Refugiados: o encontro como categoria de análise (299/311). *In*: **Epistemologias críticas do Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 44924 de 22 de agosto de 2014, aprova o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro e dá outras providências...** Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/54eaead56.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania. **Novos Estudos Cebrap**, n. 43, São Paulo, nov. 1995.

_____. **A Inclusão do Outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HALL, Stuart. **Identidades culturais na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP & A, 1997.

HAYDU, Marcelo. O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico. **Ponto-e-Vírgula**, 6, p. 183-200, 2009. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/download/14046/10348>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

HERCULANO, Selene. “**Lá como cá**”: conflito, injustiça e racismo ambiental. *In*: I Seminário Cearense contra o Racismo Ambiental, Fortaleza, 20 a 22 de novembro de 2006a. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/site_antigo/prof/foto_p_downloads/fot_8304injustiya_e_bacismo_ambiental_pdf.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2017.

HERCULANO, Selene. O clamor da justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **InterfacEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Ambiente**, v. 3, n. 1, p. 1-20, 2006b.

HIRONOBUSANO, Mário Jorge França Montenegro Filho. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas, **Desenvolvimento em questão**, v. 11, n. 22, 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). **Painting a clearer picture with ‘flawed’ and ‘messy’ data**. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/blog/2017/painting-a-clearer-picture-with-flawed-and-messy-data>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

IPCC. **Mudança climática 2014. Relatório de Síntese.** Contribuição dos Grupos de Trabalho I, II e III para o Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas [RK Pachauri e LA Meyer (eds.)]. IPCC, Genebra, Suíça, 2014. Disponível em: <<http://www.iniciativaverde.org.br/biblioteca-nossas-publicacoes.php>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra; AMARAL JR, Alberto do. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JR., Alberto do (org.). **Direito internacional e desenvolvimento.** São Paulo: editora Manole, 2005.

_____. Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados. **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**, v. 2, p. 203-219, 2006.

_____. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Editora Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. The Challenges of the protection of refugees and forced migrants in the framework of Cartagena + 30. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200002>

JUNIOR, Eraldo Silva. **O refúgio no direito internacional contemporâneo: entre a segurança nacional e a proteção do indivíduo.** 111 fls. 2015. Dissertação. Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**, trad. de Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1989.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policy.** Boston: Little, Brown, 1984.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). **Políticas Públicas** – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246), 1995.

LACZYNSKI, Patrícia. **Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais.** 2012. 224 fls. Tese de Doutorado, Escola De Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2007.

LARKING, Emma. **Refugees and the myth of human rights: life outside the pale of the law.** Ashgate Publishing ltda, 2014.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental.** Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder. Petrópolis, RJ: Vozes/PNUMA, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

LINDBLOM, Charles E. Muddling through: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, Jose Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: EdUNB, 2010. p. 161-202.

LOWI, Theodore. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. **Boletim Informativo Bibliográfico**, São Paulo, Anpocs, n. 38, p. 3-14, 1994.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações internacionais contemporâneas**. Instituto Migrações e Direitos Humanos. 2005. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/refugiados-as2/143-migracoes-internacionais-contemporaneas>>. Acesso: 12 maio 2017.

MARTES, A. C. B; FALEIROS, S. M. Acesso dos imigrantes bolivianos aos serviços públicos de saúde na cidade de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 351-364, 2013.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente**. 2007. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32790-40564-1-PB.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

MEZZADRA, Sandro. Multidão e migrações: a autonomia dos migrantes. **Revista ECO-Pós**, v. 15, n. 2, p. 70-107, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/eco_pos/article/view/900>. Acesso em: 01 abr. 2017.

MILESI, Rosita. **Refugiados e Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=118:refugiados-e-direitos-humanos&catid=87&Itemid=1203>. Acesso em: 13 abr. 2017.

MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração**: a perspectiva dos Direitos Humanos. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos IMDH, 2007.

MYERS, Norman. **Environmental refugees: an emergent security issue**. 2005. Disponível em: <<http://www.osce.org/eea/14851?download=true>>. Acesso em: 13 maio 2017.

NEW AMERICAN ECONOMY. **Is there a Link Between Refugees and U.S. Crime Rates?** Examining Crime Data for the U.S. Cities Most Impacted by Resettlement from 2005-2016. Disponível em: <<http://www.newamericaneconomy.org/research/is-there-a-link-between-refugees-and-u-s-crime-rates/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os “limites do crescimento” 40 anos depois: das “profecias do apocalipse ambiental” ao “futuro comum ecologicamente sustentável. **Revista Continentes (UFRRJ)**, ano 1, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/revistaconti/pdfs/1/ART4.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

PACHECO, Tânia. **Racismo Ambiental**: expropriação do território e negação da cidadania. 2008. Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/textos-e-artigos/racismo-ambiental-expropriacao-do-territorio-e-negacao-da-cidadania-2/>>. Acesso em: 13 maio 2017.

PACHECO, TÂNIA. **Mapa de Conflitos e Racismo Ambiental** – desafios para as advogadas e advogados populares. 2010. Disponível em: <http://racismoambiental.net.br/textos-e-artigos/mapa-de-conflitos-e-racismo-ambiental-desafios-para-as-advogadas-e-os-advogados-populares/>. Acesso em 12 de agosto de 2017.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. **O capital social dos refugiados**: bagagem cultural versus políticas públicas. 2008. Tese de Doutorado.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. **O capital social dos refugiados**: bagagem cultural e políticas públicas. Maceió: EdUFAL, 2010.

PACÍFICO, Andrea M. C. Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly Ferreira. O status do imigrante haitiano no Brasil após o terremoto de 2010 sob a perspectiva do Pós-Estruturalismo. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional**, v. 1, n.1, p. 107-125, 2013.

PENTINAT, Susana Borrás. Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. **Revista de Derecho (Valdivia)**, v. 19, n. 2, p. 85-108, dez. 2006.

PENZ, Peter. International Ethical Responsibilities to climate change refugees. In: MC ADAM, Jane (org.). **Climate Change and Displacement**: multidisciplinary perspectives. Oxford and Portland: HartPublishing, 2010.

PEREIRA, Juliana Ervilha Teixeira; MOREIRA, Danielle de Andrade; BERNARDES, Marcia Nina. **Refugiados ambientais**: refugiados ou migrantes? 139 fls. 2014. Dissertação (Mestrado). Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2014.

PINTO, E.; STELLA, O; MOUTINHO, P. **Caminhos para o futuro que queremos**. Finanças Verdes: Cenário Brasileiro, v. 2, 2014.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Environment and disaster risk**: emerging perspectives. 2008. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/624_EnvironmentanddisasterriskNov08.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2017.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando fronteiras**. A proteção jurídica dos refugiados ambientais. Porto Alegre: Nuria Frabis, 2010.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. 150 fls. 2011. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROMOLA, Adeola. **State responsibility to prevent development-induced displacement: implementing article 10 of the Kampala Convention**. University of Pretoria, 2013. Disponível em:

<http://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/37394/Romola_State_2012.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 jun. 2017.

RICCI, Paolo. A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, ANPOCS, n. 54, p. 101-122, 2002.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. [Trad.] MAGDA L. São Paulo: Studio Nobel. 1993. 103 p.

SANO, Hironobu; FILHO, Mário Jorge França Montenegro. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas**. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>>. Acesso em: 22 maio 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, jun. 1997.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade**. 9.ed. São Paulo: Almedina, 2013.

SANTOS, Milton. **A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo**. Boletín Geográfico, n. 19, p. 1-10, 1993. Disponível em: <http://170.210.83.53/htdoc/revele/index.php/geografia/article/view/926/963>. Acesso em 13 de maio de 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013b.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Antonio Sergio; DE SOUZA, José Gilberto; LEAL, Antonio Cezar. **A sustentabilidade e suas dimensões como fundamento da qualidade de vida**. Geografia em Atos (Online), v. 1, n. 12, 2012.

SILVA, César Augusto da; RODRIGUES, Viviane Mozine. **Regimes internacionais de direitos humanos e a situação brasileira atual**. Revista do Centro Universitário Vila Velha (ES), v. 6, n. 1/2, jan.-dez. 2005. p.83-101.

SILVA, Cesar Augusto S. da. **A política brasileira para refugiados**. 2013. 292 fls. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

THEISEN, Ole Magnus; GLEDITSCH, Nils Petter; BUHAUG, Halvard. Is climate change a driver of armed conflict? **Climatic change**, n. 117, v. 3, p. 613-625, 2013.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em 14 novembro de 2016.

TRINDADE, Antonio A. Cançado. Derecho internacional de los refugiados y derecho internacional de los derechos humanos: aproximaciones y convergencias. **Estudios Internacionales**, p. 321-349, 1997.

VERDÉLIO, Andreia. **Haiti é o país com maior número de mortes por catástrofes naturais, diz ONU**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/haiti-e-o-pais-com-maior-numero-de-mortes-por-catastrofes-naturais-diz-onu>>. Acesso em: 23 maio 2017.

VIEIRA, Rosa Cavalcanti. **Itinerâncias e governo**: a mobilidade haitiana no Brasil, 2014. Disponível em: <<http://haitiaqui.provisorio.ws/wordpress/wp-content/uploads/2016/10/CAVALCANTI-RIBAS-VIEIRA-Rosa.-2014.-Itiner%C3%A2ncias-e-governo-a-mobilidade-haitiana-no-Brasil.-UFRJ.-Rio-de-Janeiro.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

WALDELY, Aryadne Bittencourt. Refugiados no sistema internacional: um limbo de proteção. **Revista da Faculdade de Direito**, n. 32, 2014.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, ano XXII, n. 43, p. 117-131, 2014.

WENDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações. **Revista Internacional de Direitos Humanos / Associação Direitos Humanos em Rede**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 17-28, jan. 2004.

ZIZEK, Slavoj. **Sobre Meninos e Lobos**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs2310200504.htm>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Entrevista com a Cáritas – respondida pelo advogado Fábio Toledo.

<p>Instituição: Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro</p>
<p>Quais profissionais trabalham na instituição? Há profissionais da área de Serviço Social, Direito, Relações Internacionais, Psicologia, Comunicação, dentre outras, distribuídos entre diferentes frentes ou setores, como Integração Local, Proteção, Administrativo, Recpção e Acolhimento, Vínculos Solidários e Comunicação, etc</p>
<p>Como a instituição é mantida? É mantida com financiamento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com recursos do Ministério Público do Trabalho e outras fontes.</p>
<p>A instituição trabalha com qual público-alvo? Com refugiados e solicitantes de refúgio.</p>
<p>A instituição está atualmente oferecendo serviços de acolhimento de refugiados? Sim</p>
<p>Em média, quantas pessoas são beneficiadas pelos programas oferecidos pela instituição? Em média, são atendidas entre 50 a 70 pessoas diariamente, entre pessoas que chegaram recentemente e outras que já estão no Brasil há mais tempo.</p>
<p>A instituição conhece os migrantes por motivos climáticos como refugiados? A instituição reconhece que há um debate sobre a ampliação do conceito de refugiado para alcançar os deslocados por motivos climáticos. A definição e o reconhecimento oficial dos refugiados, contudo, é feita pelos Estados, em geral a partir de subsídios fornecidos pelo ACNUR.</p>
<p>Por que? Porque é um debate (sobre a pertinência ou não de ampliação do conceito de refugiado para acolher os deslocados por razões climáticas ou ambientais) que ganha cada vez mais repercussão.</p>
<p>Sendo assim, os migrantes por motivos climáticos podem participars dos programas oferecidos pela instituição? A categoria de “migrantes por motivos climáticos” ainda não é oficialmente utilizada nem pelo ACNUR nem pelo Estado brasileiro. É comum que os haitianos – cujo fluxo migratório para o Brasil se tornou relevante, principalmente a partir de 2010 – sejam nomeados como migrantes ambientais (atribuindo o terremoto como causa do deslocamento), mas também como migrantes “por razões humanitárias” (nomeação com base no dispositivo político ou legal que permite a regularização destes migrantes) ou ainda simplesmente como “migrantes econômicos” (atribuindo como causa a motivação econômica). A Cáritas RJ atende a qualquer pessoa que precise de apoio no seu pedido de refúgio, independentemente da motivação de seu deslocamento. No entanto, a Cáritas RJ não tem como atribuição julgar os pedidos de refúgio ou classificar os migrantes, de acordo com a causa dos deslocamentos. A Cáritas atua de acordo com a legislação atualmente vigente e dentro do contexto político e social atual.</p>

APÊNDICE B - Entrevista com a “Abraço Cultural” (recebida em 10 de agosto de 2017, e portanto, não analisada nessa dissertação.)

<p>Instituição: Abraço Cultural Rio de Janeiro Somos uma ONG que atua como curso de línguas os quais refugiados(as) são capacitados(as) para ministrarem aulas de idioma e cultura.</p>
<p>Quais profissionais trabalham na instituição? São três coordenadoras responsáveis pelo projeto, os professores e alguns voluntários.</p>
<p>Como a instituição é mantida? A instituição é mantida financeiramente através do pagamento dos alunos dos cursos de línguas oferecidos pela instituição e ministrados por pessoas em situação de refúgio.</p>
<p>A instituição trabalha com qual público-alvo? Pessoas que desejam aprender um novo idioma (árabe, inglês, espanhol ou francês).</p>
<p>A instituição está atualmente oferecendo serviços de acolhimento de refugiados? Não fazemos um acolhimento jurídico e psicossocial como outras instituições. Um dos objetivos do trabalho do Abraço Cultural é empoderar os refugiados, gerando renda para quem possam reconstruir suas vidas no Brasil e ajudando na sua integração e valorização na sociedade.</p>
<p>Em média, quantas pessoas são beneficiadas pelos programas oferecidos pela instituição? Temos atualmente 13 professores, além dos refugiados que participam vendendo comida e produtos artesanais nas aulas culturais, que acontecem uma vez por mês.</p>
<p>A instituição reconhece os migrantes por motivos climáticos como refugiados? Sim.</p>
<p>Por que? Entendemos que são pessoas que também foram obrigadas a sair de seus países, porém, por razões de fenômenos ambientais severos que acabaram por resultar em grande perda da qualidade de vida, e, muitas vezes, de tal maneira que o Estado não pode assegurar o respeito à direitos humanos básicos.</p>
<p>Sendo assim, os migrantes por motivos climáticos podem participar dos programas oferecidos pela instituição? Sim.</p>

APÊNDICE C – Alguns instrumentos internacionais e direitos tutelados

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DIREITOS CONTEMPLADOS
Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954). Promulgada no Brasil pelo Decreto n° 4246/2002.	Define o termo “apátrida” (toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional). Prevê o direito ao trabalho, educação, acesso à justiça, de obter documentação.
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969). Promulgada no Brasil pelo Decreto n° 65810/69.	Os Estados se comprometem a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada uma à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica.
Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (1966). Promulgado no Brasil pelo Decreto n° 592/92.	Reconhece que os direitos políticos e civis são inerentes à dignidade da pessoa humana. No seu art. 1º, dispõe: “Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”.
Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial (1967);	Trata sobre a concessão do asilo, conforme determinado no art. 14 da <i>Declaração Universal dos Direitos Humanos</i> de 1948.
Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976); Promulgado no Brasil pelo Decreto n° 591/92.	Os Estados comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais enumerados no presente Pacto (art. 3º)
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979). Promulgado no Brasil pelo Decreto n° 4377/2002.	Os Estados se comprometem em eliminar toda a forma de discriminação contra a mulher.
Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Promulgada no Brasil pelo Decreto n° 99710/90.	Dispõe sobre direitos para as crianças, reconhecidas como todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, sem quaisquer formas de discriminação.
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica (1992) Promulgado no Brasil pelo Decreto n° 678/92	Dispõe em seu preâmbulo que os “direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana”. Também trata do direito a circulação, no seu art. 22.
Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores . Promulgado no Brasil pelo Decreto n° 2.740/98	Os Estados se comprometem a prevenir e combater o tráfico internacional de menores, regulamentando de seus aspectos civis e penais.
Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas	Ressalta a importância da Convenção de Cartagena, e os países se comprometem a e

Deslocadas (1994)	encontrar soluções para os problemas pendentes na matéria de refúgio no continente.
Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos (1998)	Trata de direitos e garantias dos deslocados internos ao redor do mundo.
Protocolo Facultativo à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1999) Promulgado pelo Brasil através do Decreto nº 4.316/02.	Reafirma que os Estados devem assegurar os direitos e liberdades fundamentais das mulheres, além de agir de forma efetiva para evitar violações desses direitos e liberdades.
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (2000) Promulgado pelo Brasil através do Decreto nº 5.007/04	Dispõe, em seu art. 1º, que “Os Estados Partes proibirão a venda de crianças, a prostituição infantil e a pornografia infantil”.
Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004)	Na comemoração de 20 anos da Convenção de Cartagena, os estados reafirmam o compromisso de Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina”