

**DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO
RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL**
*ENVIRONMENTAL DISPLACEMENT: FROM THE CONCEPTS QUESTIONED TO
LEGAL RECOGNITION IN BRAZIL*

Ana Carolina dos Santos

Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Pós-Graduada em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMG. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Advogada, Mato Grosso do Sul (Brasil).
E-mail: ana.carolina0509@gmail.com.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6169294280169326>.

Vladmir Oliveira da Silveira

Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Doutor, Mestre e Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP. Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP. Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP. Professor Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, Mato Grosso do Sul (Brasil).
E-mail: vladmir@aus.com.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5229046964889778>.

Submissão: 27.06.2019.

Aprovação: 07.08.2019.

RESUMO

A temática envolvendo os migrantes ambientais – mesmo com diversos desastres naturais ocorrendo diariamente – ainda causa discussões no cenário internacional em razão da não vinculação desta categoria de migrantes aos refugiados tradicionalmente reconhecidos e face à inexistência de um instrumento global que os reconheça legalmente. No Brasil, no ano de 2012, houve um aumento na demanda de solicitação de entrada de haitianos ante o terremoto que atingiu o Haiti em 2010, sendo esta a primeira grande experiência do Estado brasileiro com migrantes ambientais. Com efeito, no ano de 2017, na contramão de outras nações europeias e até dos Estados Unidos, o Brasil adotou uma nova política migratória, pautada no princípio da dignidade humana e nas afirmações do Direito Internacional dos Direitos Humanos, assim sendo, questiona-se se esse novo regramento inclui ou não os migrantes ambientais. Dessa forma, neste trabalho discute-se o conceito de refugiado e migrante ambiental, por meio dos principais documentos internacionais e domésticos sobre o assunto, bem como, analisa-se o reconhecimento e proteções jurídicas brasileiras depois do advento da Lei n. 13.445 de 2017. Por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, utiliza-se o método dedutivo, a revisão bibliográfica e histórica dos temas em questão.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Internacional dos Direitos Humanos; Refugiado; Migrantes Ambientais.

ABSTRACT

The issue of environmental migrants - even with a number of natural disasters occurring every day - still causes international discussions because of the non-attachment of this category of migrants to traditionally recognized refugees and the absence of a legally recognized global instrument. In Brazil, in 2012, there was an increase in the demand for the entry of Haitians to the earthquake that struck Haiti in 2010, being this the first great experience of the Brazilian State with environmental migrants. Indeed, in 2017, in contrast to other European nations and even the United States, Brazil adopted a new migration policy based on the principle of human dignity and in the affirmations of International Human Rights Law, and it is therefore questioned whether or not this new regulation includes environmental migrants. Thus, this paper discusses the concept of refugee and environmental migrant, through the main international and domestic documents on the subject, as well as, the recognition and legal protection of Brazil after the advent of Law no. 13,445 of 2017. Because it is a descriptive and exploratory study, the deductive method is used, the bibliographical and historical review of the subjects in question.

KEYWORDS: *International Human Rights Law; Refugees; Environmental Migrants.*

INTRODUÇÃO

As migrações por motivos climáticos sempre existiram, todavia, eram interpretadas como adaptação do ser humano ou como meio superação da espécie. Em suma, sair de um lugar porque: está muito frio, ou um tsunami acabou com as plantações, ou ainda porque as lavas dos vulcões ou os tornados devastaram as cidades. Portanto, dentre estes e outros exemplos, as migrações eram consideradas normais frente a uma análise meramente darwiniana.

Com efeito, em que pese à apreciação primária de que o deslocamento humano em decorrência de fatores climáticos trata-se apenas de uma característica básica da espécie humana, atualmente, o elevado fluxo migratório de migrantes ambientais sugere que essa não é a única razão. O deslocamento ambiental talvez tenha aumentado gradativamente por questões realmente de sobrevivência.

É fato que desastres ambientais, com ou sem a ação humana, podem acontecer em qualquer parte do globo, acarretando por vezes a migração de pessoas em busca de outro lugar para se estabelecer. A grande questão envolvendo a temática do deslocado ambiental é justamente esta, o próximo local de estabelecimento.

Isso porque quando o deslocamento ambiental ultrapassa as fronteiras dos Estados, em razão da ausência de um documento jurídico internacional que reconheça e proteja essa categoria de pessoas, cada Estado adota a política de recebimento que melhor lhe convier. Exemplo disso, foi a situação experimentada pelo Brasil quando houve um aumento na demanda de solicitação de entrada de haitianos ante o terremoto que atingiu o Haiti em 2010, cuja regulamentação e limitação ocorreu por meio de Resolução do Conselho Nacional de Migração.

Desta feita, considerando a falta de um documento internacional que afiance a proteção dos deslocados ambientais, questiona-se se essa categoria de migrantes poderia se valer dos instrumentos jurídicos dos refugiados como forma subsidiária de proteção e, ainda quais as medidas tomadas pela legislação interna no que se refere a esses migrantes.

Assim sendo, o presente trabalho discute as principais nuances envolvendo a caracterização ou não dos migrantes ambientais como refugiados e, ainda, analisa, a partir da Lei nº 13.445 de 2017, as proteções jurídicas conferidas pela legislação doméstica.

Por fim, por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, utiliza-se o método dedutivo, a revisão bibliográfica e histórica do tema em debate.

1. O CONCEITO DE REFUGIADO

As consequências da Segunda Guerra Mundial no aspecto dos direitos humanos foram devastadoras, haja vista que milhares de pessoas perderam suas vidas, famílias foram separadas, crianças perderam os pais, residências e cidades destruídas, e muitos ficaram sem ter para onde voltar.

Nesse espírito, vislumbrando o considerável número de pessoas que saíram de suas cidades e/ou de seus Estados para se afastar dos conflitos bélicos, a Organização das Nações Unidas (ONU), à época recém-criada, constituiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), entidade vinculada à organização, cuja principal missão é zelar pelo respeito à legislação internacional concernente aos refugiados e evitar que o espírito humanitário de acolhida acarrete empecilhos para os Estados receptores. (ONU, ACNUR, 2001)

Retratando o ACNUR Gustavo Pereira (2014, p.14-15) leciona que “[...] consagra-se como órgão específico para tratar e lidar com as questões ligadas aos refugiados e apátridas, tentando garantir a sobrevivência aos seres humanos nessas condições”.

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

Estabelecido o órgão de proteção dos refugiados tornou-se imprescindível à elaboração de um instrumento normativo que pudesse conferir respeito à situação dos refugiados e amparo jurídico sólido. Assim, a partir dessa perspectiva, surge no cenário internacional, durante a Convenção de Genebra, o Estatuto dos Refugiados de 1951, o qual visava normatizar e controlar o alto fluxo migratório resultante das hostilidades da Segunda Guerra Mundial.

O referido Estatuto estabeleceu os limites geográficos de incidência da norma e o conceito padrão – estratificado – de refugiado, não admitindo interpretações extensivas.

Consoante a dicção do item A-2 do Estatuto dos Refugiados de 1951 são refugiados somente aqueles que, em decorrência dos fatos advindos antes de 1º de janeiro de 1951 e com receio serem perseguidos por questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, não conseguem, ou tendo em vista esse temor, não desejam retornar ao seu Estado de origem ou residência habitual. No mesmo sentido, o item B-1 do mesmo diploma legal aduz que para fins da Convenção de Viena, o termo “acontecimentos - antes de 1951” se refere aos fatos ocorridos na Europa. (ONU, ACNUR, 1951)

Dessa maneira, somente os atingidos pelos episódios da Segunda Guerra Mundial eram considerados refugiados e, por consequência, gozavam de proteção jurídica internacional.

Adiante, em 1967, percebendo que a situação de refúgio superava os fatos do pós-guerra e ultrapassava as fronteiras do continente europeu, durante a Convenção de Nova Iorque, a comunidade internacional, por meio de Protocolo Adicional, ampliou os limites de validade do Estatuto dos Refugiados estendendo a todos os continentes e a qualquer situação que acarrete perseguições por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Não obstante ao valoroso alargamento de validade do Estatuto dos Refugiados, infelizmente, referida ampliação não alcança os migrantes que deixam seus Estados ou local habitual por problemas climáticos, razão pela qual esta categoria de pessoas não é considerada “refugiada” e, como resultado, não pode se valer das proteções internacionais garantidas pelo Estatuto dos Refugiados 1951.

2. O CONCEITO DE “REFUGIADO AMBIENTAL” – MIGRANTE AMBIENTAL

Inicialmente convém pontuar que historicamente há um dissenso quanto ao uso do termo “refugiado ambiental”. Isso porque, conforme sopesado no tópico pretérito, o Estatuto

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

dos Refugiados 1951 não confere proteções aos “perseguidos” por fenômenos climáticos ou ambientais.

Essa divergência de nomenclatura e ampliação ou não do conceito de refugiado faz com que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão criado para promover a proteção dos refugiados, mesmo após décadas do término da Segunda Guerra Mundial permaneça preso ao conceito estratificado proposto na Convenção de Viena de 1951, e aparentemente não tem mostrado interesse em alargar a categoria de refugiados. Logo, a comunidade internacional não compreende o migrante ambiental como refugiado. Nesse visio, Érika Pires Ramos (2011, p.20) esclarece que:

[...] o tema das migrações ambientais surge como situação jurídica nova, não contemplada pelo Direito Internacional, uma vez que os chamados “refugiados ambientais” não se enquadram nas categorias tradicionais existentes, como é o caso do refugiado em sua acepção convencional, bem como não estão compreendidos nos demais grupos de migrantes reconhecidos em tratados e convenções internacionais vigentes.

Sendo assim, levando-se em consideração ausência de reconhecimento por parte do ACNUR, a inexistência de um documento internacional que confira garantias aos migrantes ambientais e o crescente debate sobre as alterações climáticas, tornou-se necessário pontuar quem são os migrantes ambientais, não só por questões terminológicas, mas, também, para compreensão dos limites de reconhecimento e possíveis proteções dessa categoria.

Nesse contexto, a *International Organization for Migration*¹ (IOM) observando que: certos desastres ambientais acarretam migrações, podem ser combinados com outros fatores de vulnerabilidade e ainda a área receptora pode sofrer grandes impactos com um influxo de pessoas (2007, p.1), apesar da dificuldade definiu quem são os migrantes ambientais:

Environmental migrants are persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad.(2007, p.1-2)²

¹ Tradução Livre: Organização Internacional para Migrações.

² Tradução Livre: Migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, por razões imperiosas de mudanças repentinas ou progressivas no meio ambiente que afetem adversamente suas vidas ou condições de vida, são obrigadas a deixar suas casas habituais, ou optar por fazê-lo, temporariamente ou permanentemente, e que se deslocam dentro do seu país ou no estrangeiro.

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

Assim sendo, no cenário internacional, apesar das diversas terminologias encontradas (deslocado ambiental, migrante climático, “refugiado ambiental”) na literatura, a nomenclatura com maior respaldo é a de “migrante ambiental”.

Com efeito, no Brasil, em sentido contrário às posições internacionais, Carolina de Abreu Batista Claro rechaça a ideia de que o deslocado ambiental não possa ser reconhecido como refugiado, vez que os motivos da migração é quem devem ser levados à cabo e não uma simples nomenclatura. Assevera também que, o debate sobre a denominação e a possibilidade ou não de se valer do Estatuto dos Refugiados de 1951 atrasa e encobre o principal problema dos deslocados ambientais: a ausência de proteção. (CLARO, 2018, p.74)

Sob essa perspectiva de ampliação do conceito de refugiado, compreende que:

‘Refugiados ambientais’ são refugiados não convencionais e são migrantes forçados, interna ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade e que se veem obrigados a deixar sua morada habitual por motivos ambientais de início lento ou de início rápido, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos. (CLARO, 2015, p.17).

Detrai-se do excerto acima colacionado que: 1. O “refugiado ambiental” é um refugiado não convencional, pois não é reconhecido e, conseqüentemente, protegido pelo Estatuto dos Refugiados de 1951; 2. São migrantes forçados, visto que muitas vezes não possuem a opção permanecer em seu local habitual; 3. A migração pode ser interna, dentro do Estado, ou externa, ultrapassa as fronteiras internacionais; 4. A migração pode ser forçada, ocorrendo rapidamente ou abruptamente, como, por exemplo, maremotos, terremotos, tsunamis, vulcões, tufões, ciclone, dentre outros, ou lentamente, no tempo, como, por exemplo, a desertificação e os processos erosivos do solo; 5. O “refugiado ambiental” é um migrante em clara situação de vulnerabilidade ambiental, podendo ou não ser combinado com outras condições, por exemplo, vulnerabilidade econômica, política e etc. (CLARO, 2018, p.79)

Francielle Uber (2012, p.102) ao tratar sobre o tema aduz que:

Os refugiados ambientais fogem da desertificação do território; da poluição do solo e da água que causam epidemias; da esterilização das zonas de cultivo necessárias para subsistência, causando carência crônica de alimentos; da destruição de ambientes pela guerra; das mudanças climáticas, dentre outras tantas catástrofes naturais.

Já para Andrea Pacheco Pacífico (2012. p.5), citando Myers (2015) quando o migrante ambiental é forçado, ou seja, aquele que não teve a opção de permanecer no seu local de

origem ou habitual em decorrência de desastres ambientais, ultrapassa as fronteiras de um Estado soberano pode ser classificado como “refugiado ambiental”, ainda que não exista previsão jurídica internacional. Contudo, não havendo cruzamento de fronteiras soberanas trata-se apenas de deslocados ambientais.

O conceito de “refugiado ambiental” ainda causa discussões na literatura brasileira. Entretanto, apesar do uso do termo refugiado – talvez migrante fosse a melhor opção – compreendemos que a explicação/definição de Carolina Batista de Abreu Claro consegue demonstrar de maneira nítida quem são de fato os migrantes ambientais em todas as suas nuances.

Dessa maneira, tem-se que os migrantes ambientais são todos aqueles que devido aos desastres ambientais, com ou sem ação humana, de maneira lenta ou rápida, com cruzamento de fronteiras soberanas ou internas, são compelidos a deixar seus locais habituais ou de origem por questões de sobrevivência, sem necessariamente estarem vinculados a outras questões de vulnerabilidade.

3. OS DOCUMENTOS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS – TENTATIVA DE ENQUADRAMENTO DOS MIGRANTES AMBIENTAIS

Conflitos bélicos, desastres ambientais, vulnerabilidade econômica, perseguições, dentre outros diversos motivos levam um ser humano a sair de sua residência em busca de um novo lugar para viver. Embora nenhum desses fatores sejam cem por cento previsíveis, muitas vezes as autoridades locais conhecem os riscos e as consequências, caso não tomem providências.

Nesse espírito, notando a ascensão do fluxo migratório no continente africano e a limitação de proteção imposta pelo Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu respectivo protocolo adicional, a Convenção da Organização de Unidade Africana 1969 promovida pela Organização de Unidade Africana reconheceu a necessidade de ampliar o conceito de refugiado (OUA, 1969), para além do proposto no Estatuto dos Refugiados de 1951.

Assim sendo, para os membros signatários da OUA também são reconhecidos como refugiados aqueles que em virtude de eventos que *perturbem a ordem pública*, no seu local de origem ou Estado que tenha nacionalidade, sejam compelidos a deixar seu local habitual para solicitar refúgio em outro Estado. (OUA, 1969).

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

Levando-se em consideração que os desastres ambientais, com ou sem a ação humana, causam graves perturbações a ordem pública, em uma interpretação extensiva seria possível afirmar que os “refugiados ambientais” estariam protegidos por esta Convenção. No entanto, infelizmente, a comunidade internacional não vislumbra essa possibilidade vez que a análise do instituto do refúgio está vinculada ao conceito disposto no Estatuto dos Refugiados de 1951.

Como aclarado por James Hathaway (1991, 16–21) a Convenção da Organização de Unidade Africana 1969 “*covers persons fleeing across national borders by reason of “any man-made disaster (...) does not ... suggest that victims of natural disasters or economic misfortune should become the responsibility of the international Community”*”³, (apud EDWARDS, 2006, p.225-226) ou seja, não tinha por escopo ampliar o rol de indivíduos protegidos pelo instituto do refúgio.

Outro documento regional importante quando se trata da proteção de refugiados é a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, elaborada no Colóquio sobre a proteção internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: problemas jurídicos e humanitários, em 1984, a qual estendeu o conceito de refugiado para além do Estatuto dos Refugiados de 1951 e da Convenção da Organização de Unidade Africana 1969. Consoante a terceira conclusão da referida declaração:

[...] 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*. (ONU, ACNUR, 1984). (grifo nosso).

Nota-se que semelhantemente a Convenção da OUA de 1969, a Declaração de Cartagena de 1984, pontua que serão considerados refugiados as pessoas que fugirem de circunstâncias que turbem seriamente a ordem pública. Entretanto, nos mesmos moldes da convenção africana a comunidade internacional não compreendeu que os “refugiados ambientais” estariam inclusos na definição exarada pela declaração americana.

Esse posicionamento foi ratificado pelo Grupo de Peritos Jurídicos da Conferência Internacional de Refugiados Centro-americanos de 1989, no documento denominado de “Princípios e critérios para a proteção e assistência aos refugiados, repatriados y deslocados

³ Tradução Livre: “abrange pessoas que fogem para além das fronteiras nacionais por motivo de “qualquer catástrofe de origem humana (...) não... sugere que as vítimas de catástrofes naturais ou de má sorte económica sejam da responsabilidade da comunidade internacional”.

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

centro-americanos na América Latina”, o qual pondera que *outras circunstâncias graves que perturbem a ordem pública* para fins da Declaração de Cartagena de 1984 incluem somente os distúrbios provocados por ações humanas, excluindo de pronto os desastres naturais. Vejamos:

33. Finalmente ‘*outras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*’, deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales. Este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público. (CIREFCA, 1989).⁴

Assim, apesar do alto fluxo migratório por questões ambientais a Declaração de Cartagena de 1984 não ampliou o conceito de refugiado para proteger os migrantes ambientais.

Em 1994, houve uma tentativa de reconhecimento do “refugiado ambiental” pela Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes, proposta pela Liga Árabe, que previa expressamente a condição ambiental em seu artigo 1º:

Any person who unwillingly takes refuge in a country other than his country of origin or his habitual place of residence because of sustained aggression against, occupation and foreign domination of such country or because of the occurrence of natural disasters or grave events resulting in major disruption of public order in the whole country or any part thereof.⁵ (LEAGUE OF ARAB STATES, 1994).

Contudo, infelizmente, a Convenção não foi ratificada por nenhum dos Estados signatários da Liga Árabe, razão pela qual ainda não possui validade no plano jurídico internacional e doméstico.

Adiante em 2009, a Convenção de Kampala, da União Africana, reconheceu a categoria de deslocados ambientais internos, ou seja, aqueles que deslocam dentro de seu próprio Estado, perdendo a condição/proteção caso ultrapassem as barreiras soberanas.

‘Pessoas Deslocadas Internamente’, pessoas ou grupos de pessoas que tenham sido forçadas ou abrigadas a fugir ou a abandonar as suas habitações ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou como

⁴ Tradução Livre: Finalmente, “outras circunstâncias que perturbaram seriamente a ordem pública” devem ser o resultado de atos do homem e não de desastres naturais. Este conceito inclui perturbações e tensões internas, tais como motins, actos de violência isolados e esporádicos e outros actos de natureza semelhante, sempre que perturbem gravemente a ordem pública.

⁵ Tradução Livre: Qualquer pessoa que, contra sua vontade, se refugia em outro país que não aquele de sua origem ou de lugar de residência habitual por motivos de agressão continuada contra si, ocupação e dominação estrangeira do seu país ou devido à ocorrência de desastres naturais ou eventos graves resultando em maior perturbação da ordem pública em todo o país ou em qualquer parte dele.

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

forma de evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, as violações dos direitos humanos ou *calamidades naturais provocadas pelo próprio homem* e que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido. (ONU, ACNUR, 2009). (grifo nosso).

A Convenção de Kampala então é o único documento regional – excluídos as legislações internas dos Estados – que protege os deslocados ambientais, ainda que seja somente os internos.

Por fim, convém registrar que embora os documentos mencionados não enquadrem os migrantes ambientais que ultrapassam as fronteiras, de certa maneira, ascenderam o debate acerca da existência dessa categoria de migrantes, os quais geralmente são lembrados como consequência do desequilíbrio climático e não como migrantes de fato.

4. O RECONHECIMENTO DO MIGRANTE AMBIENTAL E A POSSIBILIDADE DE PROTEÇÃO APÓS A LEI N. 13.445 DE 2017

Compreendendo que o migrante ambiental não é reconhecido internacionalmente como refugiado, o Brasil, como diversos Estados, não confere proteções a essa categoria de migrantes com base no Estatuto dos Refugiados de 1951 – documento internacional – e no Estatuto dos Refugiados de 1997 – documento doméstico.

Validamente, antes da entrada em vigor da Lei n. 13.445 de 2017, em se tratando dos migrantes ambientais quando o caso concreto não era emblemático ou requeresse uma posição precisa do Estado brasileiro a situação do migrante era regida pelo Estatuto do Estrangeiro de 1980, legislação que regulamentava a entrada e saída dos não nacionais.

O Estatuto do Estrangeiro de 1980, elaborado à luz do período militar, observava o estrangeiro como potencial ameaça ao Estado, razão pela qual, na medida do possível não conferia muitas garantias aos não nacionais, bem como, não assegurava – ao menos como política migratória – o respeito à dignidade humana.

Essa visão de ameaça começou a ser alterada após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã, a qual positivou como fundamento da república o princípio da dignidade humana e vedou a discriminação entre brasileiros e estrangeiros, salvo os casos previstos na própria Constituição, dentre outras disposições. (BRASIL, 1988)

As transformações advindas com a Constituição Federal de 1988 foram de grande valia haja vista que se alinharam com os fundamentos básicos do Direito Humanos. E ainda, Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 20, N. 2, pp. 423-440, Mai.-Ago. 2019. 432

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

por positivar pontos importantes na Constituição as normas infraconstitucionais devem seguir a mesma linha de raciocínio, o que também configura um avanço, pois impacta todo cenário legislativo.

Não obstante às mudanças e às novidades impostas pela Constituição, excetuado o caso do refúgio – advento do Estatuto dos Refugiados de 1997, norma interna – referente às demais situações migratórias não houve muitas alterações até o ano de 2017. Assim sendo, a mobilidade por motivos de vulnerabilidade econômica, questões sociais, desastres ambientais, dentre outros, continuaram sendo regidas pelo Estatuto do Estrangeiro de 1980, que não analisava esses casos especificamente.

Voltando a análise para a migração ambiental, tem-se que o Brasil começou a mudar a visão acerca da necessidade de uma alteração legislativa que contemplasse outras categorias de migrantes no ano de 2012. Isso porque nesse ano o Brasil teve um número massivo de haitianos solicitando entrada no território brasileiro, em decorrência do terremoto que acometeu aquele país da América Central em 2010, afetando cerca de 3 milhões de pessoas. (CBS NEWS, 2010)

À época o Conselho Nacional de Imigração brasileiro para tentar controlar a entrada desses migrantes emitiu a Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, a qual criava condições diferenciadas de entrada no Brasil. Consoante se verifica do artigo 1º da aludida resolução, o tempo de permanência dos migrantes haitianos no Brasil seria de cinco anos, *por razões humanitárias*, sendo que tais razões se referiam exclusivamente ao terremoto de 12 de janeiro de 2010. (ONU, ACNUR, 2013)

Ressalta-se todavia o artigo 4º da mesma resolução, o qual aduzia que norma seria válida por apenas dois anos, desde a data de sua publicação (ONU, ACNUR, 2013). Entretanto, mais adiante, a Resolução Normativa de n. 117 de 12 de agosto de 2015 prorrogou a Resolução Normativa n. 97 até o dia 30 de outubro de 2016. (BRASIL, 2015)

Ainda no tocante à situação experimentada pelo Brasil com os nacionais do Haiti, convém destacar que esta foi a primeira vez que o Estado brasileiro reconheceu uma calamidade ambiental internacional como passiva de proteção. Registra-se, contudo, que a terminologia adotada foi acolhida humanitária.

A questão migratória envolvendo os haitianos reascendeu o debate acerca da necessidade de uma alteração normativa que se alinhasse com o atual contexto dos fluxos migratórios. Com esse objetivo, em 2013, o senador Aloysio Nunes Ferreira apresentou Projeto de Lei n.288/2013, cujo principal objetivo era modernizar o Estatuto do Estrangeiro

de 1980 em consonância com a realidade migratória e a valorização e promoção dos direitos humanos.

Após diversas discussões restou aprovada pelo Congresso Nacional, em maio de 2017, a Lei n. 13.445 de 2017, conhecida como Lei da Migração. Em sintética análise, tem-se que o referido instrumento normativo rompeu barreiras – em âmbito internacional e doméstico – ao positivar uma série de direitos aos migrantes e convergir as perspectivas da política migratória brasileira ao princípio da dignidade humana.

Dentre os princípios e diretrizes dispostos no artigo 3º da Lei de Migração, destaca-se a *acolhida humanitária*. E corroborando com o artigo 3º, no tocante aos tipos de vistos, em seu artigo 14 a norma reconhece expressamente a modalidade de *acolhida humanitária* para casos de conflitos bélicos, instabilidade institucional, calamidade de grande proporção, transgressão de direitos humanos e desastres ambientais. (BRASIL, 2017).

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I - o visto temporário tenha como finalidade:

(...)

c) *acolhida humanitária*;

(...)

§ 3º O visto temporário para **acolhida humanitária** poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, **de desastre ambiental** ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (grifo nosso). (BRASIL, 2017).

Essa ratificação da *acolhida humanitária* na Lei de Migração, após a necessidade de edição de resolução para controlar a entrada de haitianos no Brasil em 2012, Silveira e Rocasolano denominam de processo dinamogênico, em que novos direitos humanos são originados, são valorados pela sociedade e, posteriormente, positivados a partir dos valores que respaldam tais direitos, sendo sintetizados na consolidação da dignidade humana. Isto é, o ordenamento jurídico normatiza um valor abstrato, para que este tenha proteção do Estado e/ou da comunidade internacional. (SILVEIRA, ROCASOLANO, 2010).

Podendo gozar das proteções dispostas na Lei de Migração, o migrante ambiental poderá requerer ao Estado brasileiro sua entrada de maneira regular; ter a segurança de que não será discriminado pelo modo que entrou no Brasil; ter oportunidade laboral por intermédio de políticas públicas; acesso igualitário aos serviços públicos básicos;

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

reconhecimento de sua profissão ou atividade profissional nos termos da legislação vigente; garantia de que não haverá expulsão ou deportação coletiva; dentre outras. (BRASIL, 2017)

Será garantido também os direitos e liberdades civis, sociais e culturais; a livre circulação; a reunião para fins pacíficos; a possibilidade de se associar a sindicatos; o acesso à justiça e sendo necessário a utilização da justiça gratuita; o direito de ser cientificado sobre todas as garantias que pode gozar para fins da normalização migratória; dentre outras. (BRASIL, 2017)

A Lei de Migração prevê ainda a diferenciação dos migrantes para os visitantes, apátridas e residentes fronteiriços; os deveres dos migrantes; o procedimento de regularização de ingresso e saída do território nacional; as medidas de retirada compulsória; a opção de naturalização; e as medidas de cooperação entre Estados.

Destarte, a Lei de Migração reconhece, então, expressamente a categoria de migrantes ambientais e, conseqüentemente, confere proteção jurídica sólida no cenário doméstico, dando um largo passo a frente da comunidade internacional, porquanto vai além da esfera de conceituação se esses migrantes podem ou não serem considerados refugiados e os enquadram de fato em uma norma para que possam receber amparo, que evidentemente necessitam.

CONCLUSÃO

A conduta de se locomover como extinto de sobrevivência ou em busca de melhores condições de vida é inerente aos seres humanos. Logo, a migração faz parte das características básicas do ser humano.

Validamente, no final da década de 40 o mundo suportou umas das maiores atrocidades já registradas na história, a Segunda Guerra Mundial, período que ficou marcado pela separação de famílias, mortes cruéis e pessoas deixando suas casas com medo de morrerem. As violações cometidas pela Alemanha nazista e seus simpatizantes foram sem precedentes e vão de encontro com o que hoje se procura punir e defender estes ilícitos com os Direitos Humanos.

Com final da guerra, os deslocados dos conflitos bélicos começaram a solicitar entrada em diversos países da Europa, vez que não possuíam mais residência, trabalho e por vezes familiares. É nesse cenário devastador que, em 1951, na Convenção de Viena estabelece o

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

Estatuto dos Refugiados, instrumento internacional de proteção dos afetados diretamente pelos conflitos armados da Segunda Guerra Mundial.

Adiante, com o tempo notou-se que tal instituto era insuficiente para atender a demanda do pós-guerra, razão pela qual sobreveio no cenário internacional o Protocolo Adicional ao Estatuto dos Refugiados de 1967, retirando a limitação geográfica e temporal do refúgio.

Como amplamente analisado, notou-se que, em que pese o valioso instrumento normativo para os refugiados, infelizmente, ainda hoje a comunidade internacional não compreende o migrante ambiental como refugiado. A questão da migração ambiental é tão singular que atualmente não há consenso acerca da definição, ficando basicamente a cargo das literaturas o conceito, e por consequência, atrasa o principal objetivo, a criação de um instrumento jurídico de proteção.

Ainda no tocante a conceituação do deslocado ambiental, a Organização Internacional para Migração (OIM), em 2007, pontuou que estes seriam pessoas ou grupo de pessoas que por necessidade precisam migrar por mudanças progressivas ou repentinas no meio ambiente que afetem diretamente suas vidas.

No Brasil, também há divergências conceituais sobre os migrantes ambientais, tendo em vista que alguns estudiosos da área compreendem que se tratam de refugiados e não simples migrantes, consubstanciando esse posicionamento na visão final do refúgio, a busca pela sobrevivência, e ainda na ausência de um documento internacional de amparo.

Em todo caso, pela presente pesquisa compreendeu-se que a definição proposta por alguns autores como, Carolina de Abreu Batista Claro consegue delimitar especificamente quem são os “refugiados ambientais”, a crítica que se faz é somente pelo uso do termo refugiado, pois em razão das constantes negativas internacionais, a terminologia migrante supostamente seria a mais adequada.

Analisou-se também outros documentos regionais de proteção aos refugiados, a Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984, e a possibilidade de enquadramento dos migrantes ambientais, e como visto, novamente a comunidade internacional rechaçou tal viabilidade.

Já na Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes de 1994 e a Convenção de Kampala de 2009, tentou-se reconhecer a categoria de migrantes ambientais. Na primeira, seria um marco histórico internacional, pois definia expressamente a categoria em comento, contudo, não teve adesão. Já na segunda, apesar de

reconhecer somente os migrantes ambientais internos, pode-se dizer que representou um avanço significativo.

De modo geral, observou-se que os instrumentos normativos internacionais compreendem como refugiados os perseguidos por motivos de raça, nacionalidade, grupo social ou opinião política, os atingidos por conflitos armados e eventos que perturbem a ordem pública; ou seja, não levam em consideração a possibilidade de solicitação de refúgio em decorrência de desastres naturais ou calamidades ambientais.

Logo, respondendo a problemática primária do estudo, no cenário internacional inexistiu de fato um documento que proteja essa categoria de pessoas.

No cenário jurídico doméstico, compreendeu-se que desde o advento da Constituição Federal de 1988, a sistemática de análise do estrangeiro vem sendo alterada. Tanto é que a percepção do Estatuto do Estrangeiro de 1980 restou alterada, gradativamente, para descaracterizar o não nacional como possível ameaça ao Estado e reprimir discriminações face à condição de estrangeiro.

Examinado essa questão de alteração de percepção, verificou-se que o Brasil precisou se adequar as novas realidades migratórias em convergência com o preceito básico da dignidade humana ventilado na Constituição em 2012, quando um elevado número de haitiano solicitou entrada no território brasileiro, em decorrência do abalo sísmico que atingiu o país da América Central.

À época não existia nenhuma norma capaz de controlar a situação, demonstrando de plano que o Estatuto do Estrangeiro de 1980 estava obsoleto. Para resolver o tema restou necessário a edição de uma resolução normativa, por meio do Conselho Nacional de Migração, definido os limites de entrada dos nacionais do Haiti e o período de estada em solo brasileiro.

Nesse ponto, ressalta-se que esta foi a primeira vez que o Brasil reconheceu uma calamidade ambiental internacional – terremoto – como passível de proteção, reascendendo o debate de que a migração ambiental existe e necessita de regulamentação, não só doméstica, mas, também, internacional.

Nesse sentido, na contramão dos Estados que criminalizam as migrações, adveio no cenário jurídico doméstico a Lei n.13.445 de 2017, a qual revogou o Estatuto do Estrangeiro de 1980, passando a regulamentar os direitos, os deveres, a entrada e as saídas de estrangeiros no Brasil.

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO JURÍDICO NO BRASIL

A grande novidade no tocante aos deslocados ambientais é o reconhecimento expresso de que a migração em virtude de desastres naturais é passível de proteção no Brasil. O artigo 3º e o §3º do artigo 14, ambos da Lei de Migração, tratam do instituto da acolhida humanitária, o qual amplia a categoria de pessoas protegidas e traz explicitamente a consideração do migrante ambiental.

Dessa maneira, à luz da problemática o migrante ambiental pode se valer da acolhida humanitária para solicitar sua entrada regular no Brasil e, conseqüentemente, gozar de todas as proteções positivas na Lei de Migração, desde que respeitadas as demais normas internas vigentes. Assim sendo, o migrante ambiental possui no arcabouço normativo doméstico uma legislação uma proteção jurídica real e válida.

Por fim, tem-se que a nova política migratória brasileira se atualizou frente aos novos fluxos migratórios, convergindo para a valorização dos direitos humanos e protegendo os migrantes ambientais e outros, os quais são, de certa maneira, ainda esquecidos na esfera jurídica internacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em: 25.11.2018.

BRASIL, Imprensa Nacional. *Resolução Normativa n. 117 de 12 de agosto de 2015*. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32402780/do1-2015-08-17-resolucao-normativa-n-117-de-12-de-agosto-de-2015-32402761. Acessado em: 03.01.2019.

BRASIL. *Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017. Lei de Migração*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acessado em: 17.12.2018.

CBS NEWS, Cruz Vermelha: *3 milhões de haitianos afetados pelo terremoto*. 13 de Janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/red-cross-3m-haitians-affected-by-quake/>. Acessado em: 30.11.2018.

CIREFCA, *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en América Latina*, April 1989, CIREFCA 89/9. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5236df004.html>. Acesso em: 30.12.2018.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO
JURÍDICO NO BRASIL

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *O Conceito de “Refugiado Ambiental”*. In: “Refugiados Ambientais” / Liliana Lyra Jubilut, ... [et al.] organizadoras; Amanda Allgayer ... [et al.]. – Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

EDWARDS, Alice. *Refugee Status Determination in Africa (2006)*. *African Journal of International & Comparative Law*, Vol. 14, 2006.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Discussion Note: Migration and the Environment*. MC/INF/288. 94th session, 1 Nov. 2007, item 5, p.1. (tradução livre). Disponível em: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf. Acessado em: 30.11.2018.

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

LEAGUE OF ARAB STATES. *Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries*. 1994. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html>. Acessado em: 02.01.2019.

ONU, ACNUR, Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas, 2013. *Resolução Normativa nº 97 do Conselho ACNUR, Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas Nacional de Imigração, de 12 de janeiro de 2012*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf. Acessado em: 29.11.2018.

ONU, ACNUR. *Convenção da União Africana. Sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente na África. (Convenção de Kampala), 2009* Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf. Acessado em: 30.11.2018.

ONU, ACNUR. *Colóquio sobre a proteção internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá e Declaração de Cartagena sobre Refugiados*, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-de-cartagena-sobre-refugiados/>. Acessado em: 25.05.2018.

ONU, ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto Dos Refugiados (1951)*, 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acessado em: 17.12.2018.

ONU, ACNUR. *Histórico*. 2001. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/historico>. Acessado em: 30.11.2018.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (OUA). *Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege aspectos específicos dos problemas de refugiados na África*. 1969. Disponível em: <http://refugiados.net/1cpr/www/legislacao/leis/asilo2/2couaapr.html>. Acessado em 25.05.2018.

DESLOCADO AMBIENTAL: DOS CONCEITOS QUESTIONADOS AO RECONHECIMENTO
JURÍDICO NO BRASIL

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. *Principios y criterios para la proteccion y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en America Latina*. Guatemala, 31 maio 1989. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf. Acessado em: 30.12.2018.

PACÍFICO, A. M. C. P. *A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais*. Meridiano 47 (UnB), v. 13, p. 3-9, 2012.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *Direitos humanos e hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados*. São Paulo: Atlas, 2014.

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

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; e ROCASOLANO, Maria Mendez. *Os direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

UBER, Francielle. *O Estado Diante da Questão dos Refugiados*. In: SILVA, Augusto César Silva da. (Org.) *Direitos Humanos e refugiados*. Dourados: Editora UFGD, 2012.