



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO MESTRADO EM DIREITO**

**A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MIGRANTES AMBIENTALMENTE
FORÇADOS: ANÁLISE DA RECEPÇÃO BRASILEIRA AOS
HAITIANOS NO PÓS-TERREMOTO DE 2010**

Mestranda: Marta Moro Palmeira

Pelotas-RS
2020

Marta Moro Palmeira

**A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MIGRANTES AMBIENTALMENTE FORÇADOS: ANÁLISE
DA RECEPÇÃO BRASILEIRA AOS HAITIANOS NO PÓS-TERREMOTO DE 2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Dra. Profa. Márcia Rodrigues Bertoldi

P172p Palmeira, Marta Moro

A proteção jurídica dos migrantes ambientalmente forçados: análise da recepção brasileira aos haitianos no pós-terremoto de 2010/ Marta Moro Palmeira; Márcia Rodrigues Bertoldi, orientadora. — Pelotas, 2020.

145 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas, 2020.

1. Desastres ambientais. 2. Migrantes ambientalmente forçados. 3. Terremoto Haiti. 4. Política brasileira de acolhimento dos Haitianos. 5. Regime jurídico dos migrantes ambientais. I. Bertoldi, Márcia Rodrigues, orient.

II. Título.

CDD : 325

Marta Moro Palmeira

A proteção jurídica dos migrantes ambientalmente forçados: análise da recepção brasileira aos Haitianos no pós-terremoto de 2010.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas.

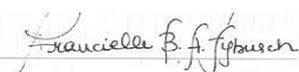
Data da Defesa: 12/05/2020

Banca Examinadora:

Prof. (a). Dr. (a) Márcia Rodrigues Bertoldi (Orientador) 
Doutora em Globalização e Direito pela Universidad de Girona

Prof. (a). Dr. (a) Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira 
Doutora em Direito Social pela Universidad Nacional de México

Prof. Dr. Jerônimo Tybusch 
Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. (a) Francielle Benini Agne Tybusch 
Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Agradecimentos

A Deus pelos provimentos de forças e sabedoria.

Aos meus familiares pelo apoio, conforto e incentivo para persistir nos meus sonhos.

Aos meus colegas de mestrado pela troca de experiência, pelas celebrações e pelo convívio alegre, fatores que resultaram em uma trajetória mais próspera e prazerosa.

Às minhas colegas de mestrado que se tornaram amigas para vida e torceram sempre para que esta caminhada fosse um sucesso.

À minha orientadora, professora Dr. (a) Márcia pelas orientações deste trabalho.

Às professoras Drs. (a) Ana Clara e Olga pelo incentivo na pesquisa e contribuições para o meu aperfeiçoamento como pesquisadora.

A CAPES, que financia o Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Pelotas.

RESUMO

PALMEIRA, Marta Moro. **A proteção jurídica dos migrantes ambientalmente forçados**: análise da recepção brasileira aos Haitianos no pós - Terremoto de 2010. 2020. 145f. Tese de Dissertação (Mestrado em Direito), - Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pelotas, 2020.

O presente trabalho analisou o tratamento jurídico de proteção aos migrantes ambientalmente forçados, a partir do acolhimento no Estado brasileiro dos haitianos, no pós terremoto de 2010. Os migrantes cuja causa decorra de fatores ambientais como os desastres não possuem previsão jurídica na Convenção Internacional para Refugiados de 1951 e nem em seu adendo de 1967. Ademais, à época do evento, o Brasil também não possuía instrumentos jurídicos capazes para receber estes indivíduos. Diante da tendência de intensificação dos fluxos migratórios por questões ambientais e considerando essa lacuna jurídica, objetivou-se verificar como ocorreu o tratamento jurídico/administrativo do Estado brasileiro para a concessão de acolhimento aos haitianos. Para tanto, se examinou num primeiro momento os desastres ambientais e seus reflexos nos fluxos migratórios; posteriormente, após apresentar as discussões terminológicas e a escolha da expressão migrantes ambientalmente forçados, foram estudadas as legislações internacionais vigentes para a proteção das pessoas que migram para, na sequência, ressaltar suas invisibilidades históricas trazendo, ao fim, instrumentos que deram início ao reconhecimento jurídico. Por conseguinte, analisou-se a legislação brasileira para o tratamento das migrações, verificando a política de recepção dada aos haitianos no pós-terremoto de 2010. Encerrou-se a pesquisa com o estudo do Pacto Global para Migrações que traz importantes diretrizes para a proteção dos sujeitos estudados. O estudo se justifica em razão da crise ambiental que a sociedade enfrenta e o modo como essas questões têm influenciado nos movimentos migratórios. Percebe-se que, a ausência histórica de reconhecimento dos migrantes ambientalmente forçados em âmbito internacional refletiu-se no brasileiro, conforme constatado na análise do acolhimento precário e dificultoso aos haitianos. Contudo, acredita-se que as propostas implementadas pelo Pacto Global para Migrações, as quais fomentam posicionamentos solidários entre as nações e contemplam as migrações ambientais, orientarão os Estados a construir políticas de proteção que também alcancem essa categoria de migrantes. Para o desenvolvimento do trabalho empregou-se o método dedutivo, em investigação qualitativa, por meio da técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-Chave: Desastres Ambientais; Migrantes Ambientalmente Forçados; Regime Jurídico dos Migrantes Ambientais; Terremoto Haiti; Política Brasileira de Acolhimento dos Haitianos.

ABSTRACT

PALMEIRA, Marta Moro. **The legal protection of environmentally forced migrants**: analysis of brazilian reception to Haitians in the post-2010 Earthquake. 2020. 145f. Dissertation Thesis (Master in Law), - Postgraduate Program in Law, Faculty of Law, Federal University of Pelotas, 2020.

The present work analyzed the legal treatment of protection for environmentally forced migrants, based on the acceptance in the Brazilian State of Haitians, in the post-earthquake of 2010. Migrants whose cause arises from environmental factors such as disasters have no legal provision in the International Convention for Refugees 1951 or in its 1967 addendum. Furthermore, at the time of the event, Brazil also lacked legal instruments capable of welcoming these individuals. In view of the trend of intensifying migratory flows due to environmental issues and considering this legal gap, the objective was to verify how occurred the Brazilian State's legal/administrative treatment for granting reception to Haitians. To this end, environmental disasters and their impact on migratory flows were first examined; afterwards, after presenting the terminological discussions and the choice of the expression environmentally forced migrants, the international laws in force for the protection of the people who migrate were studied in order to, subsequently, highlight their historical invisibilities bringing, at the end, instruments that started the legal recognition. Therefore, Brazilian legislation for the treatment of migrations was analyzed, verifying the reception policy given to Haitians in the 2010 post-earthquake. The research ended with the study of the Global Pact for Migration, which brings important guidelines for the protection of studied subjects. The study is justified due to the environmental crisis that society faces and the way these issues have influenced migratory movements. It is clear that the historical absence of recognition of environmentally forced migrants at the international level was reflected in the Brazilian, as seen in the analysis of the precarious and difficult reception of Haitians. However, it is believed that the proposals implemented by the Global Compact for Migration, which foster solidarity between nations and include environmental migration, will guide States to build protection policies that also reach this category of migrants. For the development of the work, the deductive method was used, in qualitative research, through the technique of bibliographic and documentary research.

Key words: Environmental disasters; Environmentally Forced Migrants; Legal Regime for Environmental Migrants; Haiti earthquake; Brazilian Policy for the Reception of Haitians.

SUMÁRIO

Introdução	10
1 Os desastres ambientais como impulso aos fluxos migratórios	15
1.1 Os desastres ambientais: aproximação conceitual e demarcação histórica.....	16
1.2 A degradação ambiental como causa dos desastres ambientais.....	25
1.3 Implicações dos desastres em regiões de vulnerabilidade.....	31
1.4 Migrantes ambientalmente forçados: delimitações e divergências terminológicas entre migrantes e refugiados.....	39
1.4.1 Terminologias para os migrantes ambientalmente forçados em razão do sistema jurídico internacional de proteção.....	48
1.4.2 Migrantes ambientalmente forçados: conceitos e fundamentos para a escolha terminológica.....	52
2 Legislações, invisibilidades e proteção dos migrantes ambientalmente forçados	59
2.1 As insuficiências normativas para os movimentos migratórios.....	59
2.2 Do contexto histórico à consolidação da Convenção de 1951 para os Refugiados.....	61
2.2.1 Os refugiados e a proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos.....	70
2.3 Da invisibilidade ao início do reconhecimento dos migrantes ambientalmente forçados.....	75
2.3.1 Marcos iniciais para o reconhecimento dos migrantes ambientalmente forçados.....	79
3 A acolhida humanitária dos migrantes haitianos por razões ambientais no Estado brasileiro	89
3.1 A legislação brasileira na proteção dos migrantes ambientalmente forçados.....	90
3.2 O terremoto no Haiti e as consequências do refúgio por razões ambientais no Estado brasileiro.....	100
3.3 O Pacto Global de 2018 como uma perspectiva de amparo aos migrantes ambientalmente forçados.....	115

Conclusão.....	126
Referências.....	135

Introdução

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, período característico da globalização e do consumismo, verifica-se uma intensificação da crise ambiental, aumentando os desastres, tanto por causas naturais como por causas antrópicas. Os desastres ambientais são fenômenos multicomplexos e possuem uma intrínseca relação com o homem e suas comunidades, sendo que as vulnerabilidades locais serão um fator indicativo de maior ou menor impacto desses eventos na sociedade.

Quando os referidos fenômenos ocorrem, podem provocar uma grave comoção na comunidade atingida, propulsionando movimentos migratórios tanto interna quanto internacionalmente. Nesse contexto, uma das consequências que tem afetado comunidades em todo mundo é o fluxo de pessoas obrigadas a se deslocarem dos seus locais de origem como estratégia de sobrevivência após terem seus lares devastados por catástrofes ambientais¹.

Embora hodiernamente, os maiores fluxos de migrações ocorram dentro do território dos Estados, a migração internacional, induzida por desastres ambientais, cresceu nas últimas três décadas e tem o potencial, segundo estimativas previstas no 5º Relatório elaborado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas² (IPCC, 2014), de atingir o número de 150 milhões até 2050, em um período que muitos países restringem as políticas migratórias no seu espaço geográfico.

Entre 2008 e 2014, um total de 184,4 milhões de pessoas foram deslocadas por desastres de início repentino, uma média de 26,4 milhões de pessoas recém-deslocadas a cada ano. Destes, uma média anual de 22,5 milhões de pessoas foram deslocadas por riscos de início inesperado relacionado ao clima. Outros têm que se mover por causa dos efeitos da

¹ Neste trabalho não fazemos distinções entre os termos desastres ambientais ou catástrofes ambientais.

² Por mudanças climáticas entende-se, conforme o Quadro 1-Resumo do 5º Relatório de Avaliação sobre Mudanças Climáticas, que a influência humana no sistema climático é clara, as emissões recentes de gases de efeito estufa são as mais altas da história. Os seus efeitos, somado a de outros condutores antropogênicos, foram detectados em todo o sistema climático e são extremamente suscetíveis de terem sido a causa dominante do aquecimento observado desde meados do século XX. 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 (IPCC, 2014, p. 2).

11
elevação do nível do mar, desertificação ou degradação ambiental. Olhando para o futuro, há uma grande concordância entre os cientistas de que a mudança climática, em combinação com outros fatores, é projetada para aumentar o deslocamento (NANSEN, 2015).

Em 2019, foram publicados no Relatório Global de Deslocamentos Internos (Global Report on Internal Displacement), dados que apontam sessenta e um por cento dos novos registros de deslocamentos realizados em 2018, os quais correspondem em média a 17,2 milhões de pessoas deslocadas, por causa dos desastres (IDMC, 2019). Outrossim, em pesquisa recente do Fórum Econômico Mundial-Global Risks Report (2020), em 2018 os desastres naturais foram os responsáveis pelo prejuízo mundial de US\$ 165 bilhões.

Embora alarmantes as estimativas quanto aos fluxos migratórios em decorrência dos desastres ambientais, o reconhecimento dos migrantes por essas razões ainda permanece um desafio a ser superado, tanto no âmbito internacional quanto no nacional, dependendo da construção de estratégias de proteção e assistência que respondam a essa realidade.

Convém mencionar que os indivíduos, os quais se deslocam para outros Estados com base em motivações estritamente ambientais, não se enquadram na definição de refugiados prevista na Convenção de 1951, tampouco em outros diplomas jurídicos que surgiram posteriormente, como o Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena de 1984 e, no Brasil, a Lei nº 9474/97 e a Resolução nº 97 de 2012.

Este vazio jurídico resgata antigos desafios para a análise dos processos migratórios, tornando importante a avaliação do tratamento jurídico para a proteção dos migrantes ambientalmente forçados, considerados aqueles que se veem obrigados a migrar interna ou internacionalmente por fatores ambientais.

Embora tenham surgidos alguns instrumentos regionais, considerados importantes na história das migrações ambientais como a Convenção de Kampala e a Declaração de Cartagena, uma vez que representaram um avanço para o início do reconhecimento dos migrantes ambientais, contribuindo de forma a inspirar a criação de novos diplomas normativos, para que incluam os desastres naturais e demais fatores ambientais como possíveis razões para as migrações, ainda permanece uma ausência de reconhecimento

internacional que contemple essas situações, as quais são prementes ¹² na sociedade e que estão se intensificando a cada ano.

O terremoto que atingiu o Haiti em 2010, causado por um fenômeno natural, devido à localização do país, o qual está bem próximo do ponto de encontro entre as placas tectônicas do Caribe e da América do Norte, atingiu diretamente a capital Porto Príncipe, bem como as cidades de Leogane e Jacmel, deixando um rastro de devastação no país, atingindo aproximadamente 3 milhões de pessoas.

Esse cenário de catástrofe, ocasionada por fatores naturais associadas à crise migratória internacional, integra uma série de ameaças aos sujeitos que foram obrigados a deixar seus lares, passando a necessitar de proteção e assistência dos Estados para saírem da situação de extrema vulnerabilidade. Considerando a ausência de um instrumento internacional que contemple esses indivíduos, os Estados devem criar instrumentos complementares para o seu tratamento.

Nesse sentido, o objetivo desta investigação é analisar o tratamento jurídico/administrativo do Estado brasileiro na recepção dos migrantes ambientalmente forçados haitianos, uma vez que esse caso emblemático trouxe questionamentos e discussões importantes para o desenvolvimento de legislações protetivas que alcancem esses indivíduos, a citar a nova Lei de Migrações brasileira nº 13.445/2017. A ausência de reconhecimento histórico desses migrantes refletiu em um vazio jurídico que gerou dificuldades no processo de entrada e assistência desses indivíduos.

O Brasil, embora tenha acolhido os migrantes haitianos, concedendo vistos especiais em improviso criado para aquele caso específico, agiu de forma considerada desorganizada por entidades de Direitos Humanos que monitoram a questão, a citar as situações dos grupos de haitianos que chegavam às fronteiras do país e permaneciam no local por vários dias, e até meses, à espera de atendimento por um agente da Polícia Federal local.

As políticas adotadas pelo governo brasileiro na acolhida dos haitianos foi um importante episódio porque propulsionou uma série de discussões que desencadearam na criação da nova Lei de Migrações nº 13.445/2017. Porém, apesar da referida lei ter representado um avanço no ordenamento jurídico brasileiro, pois mencionou pela primeira os desastres ambientais como razão para concessão de visto temporário, ainda é considerada uma legislação falha

para contemplar com clareza e objetividade os migrantes ambientalmente¹³ forçados, em especial quando são migrações transfronteiriças.

Nesse sentido, considerando a intensificação da crise ambiental e a sua estreita relação com os fluxos migratórios, bem como a ausência de uma estrutura normativa de proteção e assistência a esses migrantes, o tema foi selecionado no afã de analisar como ocorreu o tratamento jurídico/administrativo de proteção concedido pelo Estado brasileiro a esses indivíduos. Chama-se a atenção, sobretudo, da importância social e humanitária que decorre da premente necessidade de se discutir o tratamento jurídico/administrativo aplicável às migrações ambientais, de maneira a refletir sobre a construção de uma rede integrada de proteção internacional e nacional a esses indivíduos.

Diante da problemática a ser enfrentada na presente pesquisa, foi necessária a utilização do método dedutivo, em investigação qualitativa, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, realizando a divisão em três capítulos.

Nesse sentido, partiu-se da compreensão da regra geral quanto ao tratamento jurídico de proteção no âmbito internacional para as migrações, analisando o instrumento vigente que é a Convenção de 1951 e seu adendo, o Protocolo de 1967, para, posteriormente a análise de ausência de reconhecimento dos migrantes ambientalmente forçados nos seus condutos, verificar no Estado brasileiro (caso específico) como se deu a recepção dos haitianos que imigraram para o país a partir de 2010, tendo em vista que nesse período o Brasil também não reconhecia os migrantes por razões ambientais em suas legislações.

Quanto ao método de investigação, este trabalho se utiliza da pesquisa qualitativa, a fim de obter o arcabouço teórico-metodológico que nos permita compreender, interpretar e descrever o objeto da investigação, o tratamento jurídico de proteção aos migrantes ambientalmente forçados no caso do terremoto ocorrido no Haiti.

No que tange aos procedimentos técnicos, utiliza-se a pesquisa documental como fonte primária, recorrendo a documentos oficiais como a Convenção Internacional sobre Refugiados, o Relatório sobre Mudanças Climáticas, a Declaração de Cartagena, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, além de leis e demais normativas nacionais e

internacionais. Ademais, utilizou-se como fonte autores consagrados, teses,¹⁴ dissertações e artigos que versam sobre temas tratados neste trabalho.

Neste sentido, o marco teórico compreende ensinamentos de: Valério de Oliveira Mazzuoli, Carolina de Abreu Batista Claro, Liliana Lyra Jubilut, Fernando Estenssoro Saavedra, José Rubens Morato Leite, Délton Winter de Carvalho, dentre outros autores consagrados por seus estudos na área do tema proposto nesta pesquisa, o tratamento jurídico de proteção dos migrantes ambientalmente forçados.

Quanto à divisão, iniciamos no primeiro capítulo com a abordagem dos desastres ambientais como um dos fenômenos que gera impulso aos fluxos migratórios, pois a partir desses eventos, em conjunto com demais fatores, como a vulnerabilidade da comunidade atingida, pode gerar a necessidade das pessoas se deslocarem de suas residências habituais como estratégia de sobrevivência.

Verifica-se que existem estimativas dos desastres ambientais se intensificarem nos próximos anos, sendo que atualmente eles já representam a principal causa para os movimentos migratórios, inclusive mais que os conflitos armados. Nessa parte da pesquisa abordam-se, ainda, as discussões quanto à nomenclatura utilizada para denominar os indivíduos que migram por razões ambientais, encerrando o capítulo com a explicação da escolha em denominá-los, nessa pesquisa, de migrantes ambientalmente forçados.

No segundo capítulo, após analisar os desastres ambientais e o crescente fluxo de migrações por essas razões, abordam-se as legislações existentes de proteção para os movimentos migratórios, iniciando com a Convenção para Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, pois é importante conhecer esses instrumentos para entender a ausência de contemplação daqueles que migram por razões ambientais, já que não se enquadram nos seus condicionantes, sendo inclusive, considerada errônea para a comunidade internacional nomeá-los como refugiados ambientais.

Após verificar a ausência de reconhecimento dos migrantes ambientalmente forçados nesses instrumentos normativos, abordam-se as invisibilidades históricas dessa categoria tanto em normativas internacionais quanto regionais, analisando ao fim alguns dos instrumentos importantes que propulsionaram a ampliação cognitiva e os debates quanto aos demais fatores que podem gerar a migração e que não se restringem àqueles delimitados na

Convenção para Refugiados de 1951 e no Protocolo de 1967.

No intuito de analisar, na realidade, como ocorreu a acolhida para esses indivíduos, faz-se no terceiro capítulo uma análise da legislação brasileira sobre migrações para, posteriormente, melhor compreender a acolhida humanitária fornecida aos haitianos que imigraram em grande número para o país a partir de 2010, após o desastre ambiental que atingiu o Haiti. Nesse momento, analisou-se a conduta do governo brasileiro no tratamento dessa categoria de migrantes, uma vez que não havia à época menções na sua legislação quanto às migrações em razão de desastres ambientais, tão pouco na legislação internacional.

Apesar desse cenário de dificuldades, aborda-se por último, o surgimento recente, em 2018, do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, como uma muito boa probabilidade de amparo aos migrantes ambientalmente forçados, pois esse documento, ratificado por 164 países, prevê pela primeira vez no âmbito internacional os desastres naturais como causa para as migrações, reconhecendo a necessidade de ações para minimizar esse fenômeno.

1 Os desastres ambientais como impulso aos fluxos migratórios

Na contemporaneidade, observa-se a progressiva degradação dos recursos ambientais essenciais e a ocorrência cada vez mais frequente de desastres no meio ambiente, cujos efeitos comprometem gravemente a vida e a segurança das comunidades, a ponto de inviabilizar a sobrevivência nos locais de suas residências habituais. Percebe-se que, dependendo da intensidade e do alcance do evento, bem como o grau de vulnerabilidade da região afetada, alguns Estados podem vir a sofrer consequências mais acentuadas do que outros.

Nesse sentido, o grau de vulnerabilidade combinado com a intensidade do desastre ambiental pode propulsionar grande número de deslocamentos forçados, como ocorreu no Haiti após o Terremoto de 2010 que devastou o país, o qual já se encontrava com problemas em diversos níveis sociais.

Partindo destas reflexões, analisaremos no primeiro capítulo os desastres naturais como um dos impulsos dos fluxos migratórios que geram como consequência os migrantes ambientalmente forçados. Os referidos

eventos são apenas uma variável que conjugada com outros fatores geram¹⁶ como consequência alterações na territorialidade das populações.

Em alguns casos é possível verificar com maior clareza a ligação direta entre as migrações e o desastre ambiental, como ocorreu no Haiti após o Terremoto em 2010, considerando que o evento catastrófico, neste caso, apresentou-se de forma súbita. Porém, muitas vezes torna-se difícil determinar a relação causal dos desastres com os fluxos migratórios.

Contribui para a dificuldade de reconhecer as causas ambientais como fator que gera fluxos migratórios, a ausência de definição uniforme da terminologia que representa os indivíduos vítimas deste fenômeno, pois os migrantes ambientais não são reconhecidos internacionalmente, havendo uma lacuna jurídica no que toca essa categoria.

Para tanto, neste capítulo, será realizada inicialmente a análise dos desastres ambientais desde a perspectiva conceitual, passando por uma descrição histórica de transformação, marcada inicialmente por uma visão religiosa desses eventos, relacionando-os a atos de Deus, até a visão científica que conecta os desastres ambientais a comprovações técnicas que permitem esclarecer sua relação com os fenômenos da natureza.

Na pós-modernidade opera uma tomada de consciência pela sociedade acerca da escassez e degradação do meio ambiente, em especial pela ação do homem na sociedade marcada pelo capitalismo violento, como consequente causa de intensificação desses eventos catastróficos. Posteriormente, analisaremos as conceituações e contextualizações da categoria migrantes ambientalmente forçados, analisando desde o seu surgimento, até a constatação da ausência de reconhecimento desta categoria no instrumento jurídico de proteção internacional para refugiados.

Neste momento ressaltamos que, embora seja importante demarcar a conceituação utilizada para o desenvolvimento do presente trabalho, a fim de esclarecer as diferenças terminológicas existentes na doutrina sobre a temática, o que se pretende sinalizar como importante são os instrumentos de proteção para esses indivíduos, mencionando que a indefinição terminológica é um dos fatores que fragiliza a construção de um sistema jurídico estruturado para sua proteção.

1.1 Os desastres ambientais: aproximação conceitual e demarcação histórica

Inicialmente cumpre esclarecer o termo desastre para posteriormente compreender dentre as suas classificações, os desastres ambientais, analisando as intensidades e implicações nos locais em que ocorrem. Existem conceituações tanto no âmbito internacional, como no nacional dos Estados. Porém, constatando a impossibilidade de esgotar todas as conceituações acolhidas pelos Estados no que toca ao âmbito nacional, trataremos aqui somente as adotadas no Brasil.

No âmbito internacional, verificamos que o *United Nations Office Disaster Risk Reduction* (UNDRR)³ (Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres), foi estabelecido em 1999 para facilitar a implementação da *International Strategy for Disaster Risk* (UN-ISDR)⁴ (Estratégia Internacional para Redução de Desastres), criado para ser o ponto focal no sistema das Nações Unidas na coordenação e promoção de estratégias para a redução substancial dos riscos de desastres, garantindo um desenvolvimento sustentável.

Em 2009 a UN-ISDR, através do grupo de trabalho intergovernamental de especialistas aberto sobre indicadores e terminologia relacionados à redução do risco de desastres, apresentou um relatório intitulado Terminologia de 2009 (UN-ISDR, 2017). No referido documento, adotado em 2 de fevereiro de 2017 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o desastre possui o seguinte conceito:

[...] uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade envolvendo perdas humanas, materiais econômicas ou ambientais de grande extensão, cujos impactos excedem a capacidade da comunidade ou da sociedade afetada de arcar com seus

³ A UNDRR defende e apoia a integração da gestão do risco de desastres em diferentes áreas de trabalho das Nações Unidas e dos seus Estados Membros, bem como entre uma vasta gama de intervenientes chaves, incluindo o setor privado e a sociedade civil. O atual mandato do UNDRR foi estabelecido na Resolução 69/283 da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotada em Junho de 2015. Tem como missão apoiar a implementação, acompanhamento e revisão do Quadro de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030, incluindo a promoção da coerência com outros instrumentos internacionais, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas (tradução nossa) (UN-ISDR, 1999, p.1).

⁴ A UN-ISDR é a secretaria da Estratégia Internacional e mandatada pela Assembleia Geral da ONU para supervisionar a implementação da Estrutura de Sendai para Redução de Riscos de Desastres 2015-2030, apoiando os países em sua implementação, monitorando e compartilhando o que funciona na redução de riscos existentes e impedindo a criação de novos riscos (tradução nossa) (UN-ISDR, 1999, s/n.).

A terminologia adotada prevê a extensão que o impacto dos desastres pode gerar dentro e fora da comunidade atingida, alcançando os homens, a economia e o meio ambiente, percebendo o desastre como um evento que gera uma perturbação nos sistemas da comunidade e que extrapolam a sua capacidade de arcar com as consequências da catástrofe.

No Brasil, é possível encontrar a conceituação sobre este tema através do Decreto nº 7.257 (BRASIL, 2010) que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, o qual, em seu artigo 2º, II, descreve como “[...] o resultado de adventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, naturais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”. O referido Decreto trouxe a mesma conceituação presente no Glossário da Defesa Civil de 1998 (BRASIL, 1998), o qual, além de defini-lo, apresentava as seguintes classificações de intensidade desses eventos:

Desastres de Nível I. Os desastres de pequeno porte (intensidade) ou acidentes são caracterizados quando os danos causados são pouco importantes e os prejuízos pouco vultosos e, por estes motivos, são mais facilmente suportáveis e superáveis pelas comunidades afetadas. Nessas condições, a situação de normalidade é facilmente restabelecida com os recursos existentes e disponíveis na área (município) afetada e sem necessidade de grandes mobilizações. É necessário ressaltar que: a quantificação da intensidade de um desastre seja definida em termos objetivos e a partir de uma ótica coletivista; na visão subjetiva das vítimas, qualquer desastre é muito importante.

Desastres de Nível II. Os desastres de médio porte (intensidade) são caracterizados quando os danos causados são de alguma importância e os prejuízos, embora não sejam vultosos, são significativos. Apesar disto, esses desastres são suportáveis e superáveis por comunidades bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis. Nessas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida com os recursos existentes e disponíveis na área (município) afetada, desde que sejam racionalmente mobilizados e judiciosamente utilizados.

Desastres de Nível III. Os desastres de grande porte (intensidade) são caracterizados quando os danos causados são importantes e os prejuízos vultosos. Apesar disso, esses desastres são suportáveis e superáveis por comunidades bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis. Nessas condições, a situação de normalidade pode ser restabelecida, desde que os recursos mobilizados na área (município) afetada sejam reforçados com o aporte de recursos estaduais e federais já disponíveis. Desastres de Nível IV. Os desastres de muito grande porte (intensidade) são caracterizados quando os danos causados são muito

importantes e os prejuízos muito vultosos e consideráveis.¹⁹ Nessas condições, esses desastres não são superáveis e suportáveis pelas comunidades, mesmo quando bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis, a menos que recebam ajuda de fora da área afetada. Nessas condições, o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada dos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil — SINDEC e, em alguns casos, de ajuda internacional.

Percebe-se, que a maior ou menor intensidade é averiguada a partir da relação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do país receptor, considerando elementos que possibilitam a reestruturação das condições básicas para a coletividade. Ou seja, o desastre terá uma intensidade maior quando o seu grau de magnitude for alto e o país receptor encontrar-se em situação de mais vulnerabilidade, o que tornará mais difícil a superação dos prejuízos ocasionados pelo evento, de forma que impossibilita a reestruturação da comunidade com os recursos disponíveis na área afetada.

Recentemente, podemos verificar a conceituação de desastre no Livro Base expedido pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2017, p. 22), que, a fim de trazer noções básicas em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos disponibiliza o seguinte conceito:

O desastre é o resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto a ameaça, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.

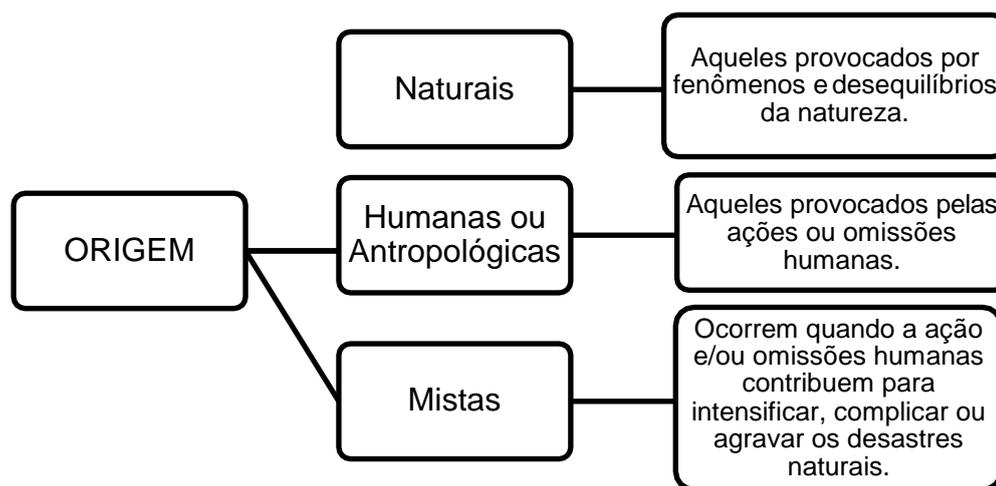
Extrai-se desta recente noção que o Brasil traz uma abertura cognitiva mais ampla referente aos múltiplos fatores socioambientais que compõem um desastre, prevendo sua origem por fatores tecnológicos, bem como demonstrando a compatibilidade da previsão desse novo fator como problemas presentes na sociedade contemporânea.

Conclui-se, portanto, que os desastres são eventos repentinos e dinâmicos, contemporaneamente potencializados por diversos fatores, afetando de forma mais intensa populações e sistemas vulneráveis, o funcionamento social, e, por consequência, promovendo danos e prejuízos à economia, aos ecossistemas e aos direitos básicos dos indivíduos.

Nos dizeres de Damascena (2012, p.127) “os desastres surgem como estímulos que causam um processo de auto irritabilidade no Direito, na Política,

na Economia e em outros sistemas sociais”. Portanto, desastres são eventos capazes de afetar o funcionamento social nos seus diversos sistemas, o que provoca danos e prejuízos nessas estruturas básicas da sociedade e no desenvolvimento humano.

No que se refere à origem dos desastres, a Política Nacional de Defesa Civil (BRASIL, 2000, p. 27) expõe no Anexo A, Título IV, uma classificação:



Fonte: Autora

É possível verificar que os desastres possuem algumas especificidades, podendo ter origem Natural, neste caso as interferências são externas, ou seja, independem da ação do homem; ser de origem Humana/Antropológica, em que o agir do homem ou sua omissão reflete na causa do desastre; e por fim, Mistas, cuja ação ou omissão do homem interfere nas questões ambientais, dando origem ao desastre.

Convém acrescentar que os desastres de origem natural podem ainda ser classificados em desastres geofísicos (terremotos, maremotos, tsunamis e erupções de vulcões), meteorológico (furações, tempestades, tornados, hidrológicos (inundações)), climatológicos (temperaturas extremas, incêndio e secas) e biológicos (epidemias e infestações de insetos) (BRASIL, 2000).

A qualificação de desastre natural, portanto, indica que a força motriz dos processos provém de um ou mais dos componentes, geológico, hidrológico, climatológico e meteorológico. Nos dizeres de Carvalho (2013, p. 23), “em uma delimitação mais específica, os assim chamados desastres ambientais consistem em eventos capazes de comprometimento de funções ambientais ou lesões a interesses humanos mediados por alguma mudança ambiental”.

Contudo, historicamente podem-se distinguir duas fases no entender ²¹ das causas de um desastre ambiental: uma dimensão religiosa, que possui uma justificação sobrenatural, atribuída à intervenção divina, qualificando-se em fundamentações de ordem religiosa. Nesse momento os eventos incomuns que geravam grandes catástrofes eram justificados na ira divina.

Posteriormente, passou-se à compreensão científica, na qual se buscam justificações fundamentadas na razão, utilizando a tecnologia para resposta. É o que Carvalho (2012, p. 109) informa que marcou historicamente: “uma passagem de um momento em que os desastres eram compreendidos apenas como eventos divinos, incontroláveis e exteriores, para um momento em que estes servem como parâmetro que justifica a antecipação racional [...]”.

Essa passagem ocorreu na década de setenta, a partir do Iluminismo e da Modernidade, momento em que os desastres passaram a exigir reflexões mais profundas, baseadas na razão, para que fossem tomadas decisões dos governantes, gestores privados e da própria população em geral. O evento que marcou historicamente esta passagem foi o Terremoto ocorrido em 1755 na cidade de Lisboa, o qual resultou em vários focos de incêndio e um posterior Tsunami que acabou devastando a cidade (CARVALHO; DAMASCENA, 2013).

Diante desta catástrofe, embora católicos e protestantes permanecessem justificando o evento em atos de Deus, muitos debates acerca do ocorrido passaram a tomar espaço nas universidades, nas instituições privadas e nas ruas em geral, com acaloradas discussões, especulações e comentários na busca por respostas mais racionais aos fatos que levaram ao acontecimento. Neste período, importantes filósofos como Rousseau e Kant contribuíram para a adoção de um pensamento mais racionalista para os desastres, através de seus discursos contra as superstições, os cleros e as intervenções divinas, gerando uma nova concepção moderna das ciências sociais acerca dos desastres (CARVALHO; DAMASCENA, 2013).

Rousseau produziu um dos primeiros argumentos que situava o desastre em um contexto social científico, dando início a uma nova concepção, a partir de observações feitas no desastre em Lisboa nos escritos de sua carta a Voltaire. Para o filósofo, as construções das residências naquela região foram escolhas do homem e não da natureza, afirmando que os danos poderiam ter sido menores se elas estivessem melhores distribuídas na região. Segundo ele as mortes decorridas do evento seriam, portanto, consequência da falha

humana. (CARVALHO, 2013, p. 26).

Na contribuição de Kant tem-se a criação de três Tratados sobre Terremotos, que os considerava como fenômenos físicos e não morais. Os referidos impulsos resultaram no ano de 1756 em um questionário sismológico enviado à diocese de Portugal, conhecido como um dos documentos fundadores da história da Sismologia moderna, chamado Inquérito de Pombal, o qual demonstrava uma preocupação com a administração moderna do desastre. Nesse documento, além de excluir Deus das causas originárias dos desastres, inseriu o Estado como parte, havendo a possibilidade de imputar responsabilidades por falhas humanas nos acontecimentos (CARVALHO; DAMASCENA, 2013).

Apointa-se a falta de estrutura e planejamento, bem como as escolhas humanas como propulsores do risco e ocorrência desses eventos, afastando-se de concepções divinas, incontroláveis e inacessíveis. Neste contexto, nasce uma visão moderna, na qual a racionalidade é inserida nos estudos dos desastres, percebendo a possível controlabilidade desses eventos a partir das pesquisas científicas aprofundadas sobre o tema.

Já na Pós-Modernidade, há o rompimento dos conceitos de infinidade dos recursos naturais, surgindo uma preocupação latente no que se refere à interação do homem com a natureza. Emerge, destarte, na sociedade pós-moderna, o medo e a insegurança decorrente dos riscos, tornando-se imprescindível a utilização das informações e tecnologias em prol da sustentabilidade do planeta como mecanismos possíveis de prevenir ou mitigar os impactos dos desastres ambientais (LEITE, FERREIRA, CAETANO, 2012, p. 32-40).

Nesse contexto, o direito e a racionalidade tradicional da Modernidade passam a ser contestados pela complexidade ambiental, a qual é composta de vários elementos diferenciadores, tais como: a invisibilidade, a atemporalidade, a imprescritibilidade, os efeitos transfronteiriços da lesividade, a complexidade da causalidade, a irreversibilidade da lesão, os riscos abstratos e concretos (LEITE, FERREIRA, CAETANO, 2012, p. 32-40).

Estes são alguns dos sintomas da complexidade ambiental, os quais trazem consigo a juridicidade ambiental, apta a instigar a forma pela qual o direito reage a essas novas missões da sociedade organizada e de risco. Impende mencionar que a evolução da norma ambiental e seu aporte

constitucional suscitam o enfrentamento dessas possibilidades na atual²³ sociedade, considerada de risco e chamada de Pós-Social ou Pós-Moderna, somando esforços para a construção (jurídica) de um Estado mais apto a gerir os riscos ambientais e as interações do homem com a natureza (LEITE, FERREIRA, CAETANO, 2012, p. 32-40).

Segundo Beck (2013, p. 5), na pós-modernidade, “a produção social de riqueza vem acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos”. Ou seja, os problemas e conflitos de distribuição da sociedade carente são substituídos pelos problemas e conflitos que surgem da produção, definição e compartilhamento dos riscos produzidos de forma técnico-científica.

O risco para Beck, assim como a riqueza, são objetos de distribuições. Porém, no risco estamos diante da distribuição de males em vez de distribuição material, outrossim, o risco atinge a todas as classes sociais, assumindo uma dimensão transescalar. Para o autor, o risco pode ser definido como um estágio intermediário entre a segurança e a destruição, e a percepção dos riscos ameaçadores determina o pensamento e a ação (BECK, 2013, p. 25).

Desastres frequentemente seguem riscos naturais. A gravidade de um desastre depende de quanto impacto um perigo⁵ tem na sociedade e no meio ambiente. A escala do impacto, por sua vez, depende das escolhas que fazemos para nossas vidas e para o meio ambiente.

Essas escolhas estão relacionadas com o comportamento adotado por cada indivíduo na sociedade que vai refletir em atividades cotidianas como o modo que cultivamos nossa comida, onde e como construímos nossas casas, que tipo de governo escolhemos, etc. Cada decisão e ação nos torna mais vulneráveis ou resilientes aos desastres.

Nota-se que a exploração massiva e desmensurada dos recursos naturais contribuem de maneira significativa para a degradação da natureza e de seus ciclos ecológicos essenciais, assim como a criação de baixa resiliência aos riscos, e, eventualmente ao acontecimento de catástrofes (SILVA, DUARTE, ARAUJO, 2017, p. 20). Portanto, ainda quando se está diante de desastres naturais, percebe-se que há uma aproximação da dimensão das consequências e resultados nas decisões tomadas pelo homem.

⁵ Perigo é qualquer condição potencial ou real que pode vir a causar morte, ferimento ou dano à propriedade. A tendência moderna é substituir o termo por ameaça (BRASIL, 1998, p.123). Perigo natural: fenômeno físico ou um processo natural potencialmente prejudicial, que pode causar sérios danos socioeconômicos às comunidades expostas (INPE, 2008, p.6).

Torna-se, importante a tomada de consciência do homem na ²⁴pós-modernidade para que se adotem feições, as quais distanciem essencialmente tais riscos de uma justificação mítica e tradicional da realidade atribuída a causas religiosas e à intervenção divina, e os relacione intimamente à atividade humana, em outra dinâmica social e política, que se desenvolve no interior de um complexo processo de globalização de conteúdo plural, que marca o desenvolvimento de uma sociedade global do risco, na qual o comportamento do homem pode acentuar ou prevenir os riscos dos desastres.

É, pois, a partir dessa consciência que se busca a submissão das pretensões humanas ao contingente da controlabilidade, a qual poderia ser alcançada mediante a ação racional da atividade humana, estabelecendo limites às atividades de risco e substituindo a imprevisibilidade pela racionalidade humana como uma orientação social. O atributo que diferencia a sociedade mundial do risco é a necessidade de concretização de uma variada relação de objetivos ecológicos, econômicos, financeiros, sociais, políticos e culturais, que são contextualizados de forma transnacional e sob a abordagem de um modelo político de governança global, para a gestão de novas ameaças comunitárias (LEITE; AYALA, 2004, p. 13).

A crise ecológica entra cada vez mais em rota de colisão com o antropocentrismo, o individualismo e as estruturas tradicionais normativas do Direito, arraigadas na noção da certeza e do passado. Em viés totalmente oposto a essas noções, os desastres (fenômenos multicomplexos) requerem uma resposta que permita a assimilação dos riscos, que privilegie o antropocentrismo alargado e uma epistemologia da complexidade (DAMASCENA, 2012, p. 30).

Não há como responder adequadamente a casos complexos de maneira simples, com decisões orientadas por opções com base no passado. Os desastres exigem, por assim dizer, maior abstração e complexidade do Direito. Apesar de muitas vezes aparentarem baixa probabilidade, alguns podem redundar em grandes magnitudes, pelo que não há como esperar sua ocorrência (DAMASCENA, 2012, p. 130).

Note-se que os desastres são dotados de um caráter exponencial quanto se trata de suas consequências, tendo em vista que estas possuem uma dimensão social, sendo capaz de superar a capacidade local ou regional de responder com seus recursos frente ao evento. Tal dimensão exige

uma atuação global de planejamento, a fim de envolver todas as fases²⁵ do desastre⁶, com o objetivo de fortalecer os sistemas de prevenção e mitigação dos seus efeitos no local atingido. De acordo com Tybusch (2019, p.96), “por serem os desastres ambientais eventos significativos é necessário observar além do evento para aprender sobre as fontes do risco e estratégias de mitigação”.

Nesse contexto, percebe-se o necessário gerenciamento dos riscos de desastres, em especial quando consideramos as implicações da degradação ambiental na produção de riscos dos desastres ambientais. Degradação esta que se apresenta como característica da sociedade contemporânea, marcada pela autoprodução dos riscos e a confrontação dos seus efeitos diante do conhecimento de seus impactos no ambiente e no mundo.

1.2 A degradação ambiental como causa dos desastres ambientais

Historicamente, após a Revolução Industrial, particularmente no século XX, as agressões de origem antrópica no meio ambiente ficaram mais intensas, devido ao grande aumento da população e do consumo nos países que passaram a ser industrializados. Como consequência deste período, temos a utilização de energias fósseis, a qual fomentou todo o desenvolvimento industrial, e os impactos ambientais causados em maior parte pela ação do homem direta ou indiretamente (MAINARDE; BERWIG, 2018).

Dentre as principais atividades causadoras dos impactos ambientais podem ser citadas: as atividades de mineração, indústria (básica, química e de metalúrgica), agricultura, exploração florestal, produção de energia, transportes e construções civis (MAINARDE; BERWIG, 2018).

Cientistas têm constatado que o aumento da temperatura global está ocorrendo de forma incomum, salientando que ano após ano, de forma abrupta e acelerada as variações climáticas vão ser intensificadas se as degradações ambientais seguirem o mesmo ritmo que presenciamos atualmente (MAINARDE; BERWIG, 2018). Portanto, um dos principais problemas que assolam a sociedade atualmente é o aumento da potencialidade dos desastres naturais gerados pela degradação ambiental conduzidas nas últimas décadas.

⁶ Mitigação, resposta de emergência, compensação, assistência do governo e reconstrução (CARVALHO; DAMASCENA, 2013).

Convém lembrar que os desastres ambientais se constituem a partir de²⁶ eventos adversos, causados por fatores que podem ter origem natural, antrópica ou híbrida. Quando nos referimos à causa híbrida, significa que o desastre teve origem em uma conjugação de riscos naturais com os riscos criados pelo homem/antropogênicos (MAINARDE; BERWIG, 2018).

Portanto, uma abordagem que conjuga fatores e constitui um desastre ambiental, sugere que são caracterizados por eventos de origem natural com consequências comumente agravadas pela ação antrópica, que superam a capacidade de controle das infraestruturas construídas pelo homem, causando perturbações nefastas no meio (ambiente e social) (LIMA; BORBA; PINHEIRO; LIMA; ALMEIDA, 2013).

De acordo com o Relatório de *World Bank* e *United Nations* (2010) os desastres expõem os efeitos cumulativos de decisões (individuais e coletivas) previamente tomadas, relacionadas ao planejamento do território (incluindo a expansão desregulada de áreas urbanas), técnicas construtivas, implantação de infraestruturas de saneamento, fraco investimento em programas educativos, de combate à pobreza, de integração social, além de outras causas que, conjugadas com a ocorrência de eventos naturais de grande intensidade, desencadeiam uma sequência de impactos ambientais e socioeconômicos.

Portanto, a real causa de um desastre é a ocorrência de um evento climático extremo sobre um condicionamento de vulnerabilidade física ou socioeconômica de determinada região, o que dificulta tanto a prevenção como a mitigação do mesmo. Assim como em cada região existe um ecossistema único, conhecer suas características regionais e condições climáticas é o primeiro passo para poder presumir como deve ser feita a prevenção.

Nesse sentido, a análise do desastre, deve envolver a pesquisa e o estudo do gerenciamento dos riscos, os quais por sua vez abrangem fatores essenciais que influenciam na ocorrência do evento, como a vulnerabilidade social, a demografia, estrutura e planejamento de construção civil, a situação econômica da região, dentre outros.

Segundo Carvalho (2013, p. 30), “os desastres apresentam um ciclo de desencadeamento, cuja compreensão mostra-se necessária para qualquer análise, seja acerca de sua prevenção, sua ocorrência ou da postura a ser adotada *post factum*”. Percebe-se que existe uma complexidade intrínseca nos desastres, havendo a necessidade de entender todas as fases de seu ciclo

para conseguir evitar ou mitigar suas consequências.

Ou seja, torna-se de suma importância o gerenciamento de suas fases, especialmente quando nos deparamos com dados científicos sobre o grau acentuado que os impactos dos desastres ambientais têm provocado em todas as partes do mundo.

Tal percepção pode ser claramente extraída a partir dos dados levantados recentemente do *Center of research on the Epidemiology of Disasters-CRED*, cujo banco de dados, chamado *Emergency Events Database (EM-DAT)*⁷, registrou que os terremotos e tsunamis ocorridos durante o ano de 2018 foram os responsáveis pela maioria das 10.373 mortes, enquanto eventos naturais extremos representaram a maioria dos 61,7 milhões de pessoas afetadas por desastres naturais.

A taxa de morte em 2018 traz uma média anual de 77.144 registros dos anos de 2000 a 2017, as quais são infladas pela perda de vidas em larga escala em razão dos eventos catastróficos como o tsunami no Oceano Índico (2004), o ciclone Nargis (2008) e o terremoto no Haiti (2010). Contabiliza-se que atividade sísmica, incluindo terremotos, tsunamis e atividade vulcânica, interrompeu a vida de 3,4 milhões de pessoas por ano e mais vidas do que qualquer outro tipo de perigo, incluindo dentre os países afetados a Indonésia (4.417), Guatemala (425) e a Papua Nova Guiné (145) (CRED, 2019, p.1).

No quadro abaixo é possível verificar em média o número de pessoas atingidas por eventos naturais de diversos tipos como seca, tremor de terra, temperatura extrema, inundação, deslizamento de terras, atividade vulcânica e incêndios. Esses números representam os registros do ano de 2018, bem como a média de afetados entre os anos de 2000 a 2017. Ao fim, demonstra-se o elevado número de pessoas atingidas por esses eventos, revelando o grande desafio do século XXI na gestão dos desastres ambientais.

Evento	2018	Média (2000-2017)
Seca	9, 368,345	58, 734,128

⁷ O CRED lançou o EM-DAT, o qual foi criado com o apoio inicial da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do governo belga. O principal objetivo do banco de dados é servir aos propósitos da ação humanitária em nível nacional e internacional. Ele contém dados básicos essenciais sobre a ocorrência e os efeitos de mais de 22.000 desastres em massa no mundo, de 1900 até os dias atuais. O banco de dados é compilado de várias fontes, incluindo agências da ONU, organizações não governamentais, companhias de seguro, institutos de pesquisa e agências de notícias. Disponível em: <https://www.emdat.be/>. Acessado em abril de 2019.

Terremoto	1, 517,138	6,783,729
Temperatura Extrema	396,798	6, 368,470
Inundação	35, 385,178	86, 696,923
Deslizamento de Terra	54,908	263,831
Movimento de massa seca	0	286
Tempestade	12, 884,845	34, 083,106
Atividade Vulcânica	1, 908,770	169,308
Incêndio	256,635	19,243
Total	61, 772,617	193, 312,310

Fonte: EM-DAT (2019) (Tradução nossa).

Percebe-se que há números elevados de atingidos por eventos naturais do ano de 2000 ao de 2018. Chama a atenção que em um desses eventos, qual seja o incêndio, só no ano de 2018 já apresentou um número maior de atingidos em comparação com os dezessete anos que vão de 2000 a 2017.

Diante do panorama crítico acerca dos desastres ambientais e seus reflexos em todo globo, a representante especial do Secretariado-Geral para a Redução do Risco de Desastres, Mami Mizutori, em sua manifestação no Relatório Anual de 2018 da UN-ISDR, alertou para a necessidade de melhorar o gerenciamento do risco dos desastres para reduzir as perdas por catástrofes (UN-ISDR, 2019, p. 4).

Em seu discurso, há ainda um alerta sobre o aquecimento global, afirmando a importância de trabalhar as questões relacionadas ao clima e suas adaptações. Ressaltou ao fim, que o tempo para limitar o aquecimento global em 1,5°C ou 2°C está se esgotando, havendo a imperiosa necessidade de implementar planejamentos que propiciem a redução de novos riscos para o nosso habitat (UN-ISDR, 2019, p. 4).

Segundo os estudos realizados pelo IPCC (2018), há evidências de mudanças atribuídas em alguns extremos climáticos para um aquecimento global de cerca 0,5 °C em comparação com o presente, associando a um

29
aumento surpreendente de tempestades de intensidade recorde, incêndios florestais, secas, branqueamento de corais, ondas de calor e enchentes ao redor do mundo. Em conclusões, grande parte dessas implicações piorará consideravelmente com 1,5 °C de aquecimento e piorará ainda mais com 2°C.

O aumento do aquecimento amplifica a exposição de pequenas ilhas, áreas costeiras baixas e deltas a riscos associados ao aumento do nível do mar, incluindo o aumento da intrusão de água salgada, inundações e danos à infraestrutura. Dentre os impactos na biodiversidade e nos ecossistemas, as previsões incluem a perda e extinção de espécies. Estima-se que limitar o aquecimento global reduz também os impactos nos ecossistemas terrestres, de água doce e costeira (IPCC, 2018).

Alguns Estados insulares, como as Ilhas Marshall, Maldivas, Kiribati e Tuvalu, já estão com suas existências ameaçadas pelo aumento no nível do mar. O Relatório Especial de 2018, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), prevê que as deteriorações das condições costeiras nas pequenas ilhas afetarão as principais atividades econômicas da maioria destes locais, como a pesca e o turismo. O Relatório também destaca que o aumento do nível do mar pode agravar inundações, tempestades, erosões, entre outros riscos costeiros que afetarão estruturas vitais das comunidades destas ilhas, incluindo aeroportos e estradas (IPCC, 2018).

As regiões que apresentam um risco desproporcionalmente mais elevado incluem os ecossistemas do Ártico, as regiões áridas, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos. Espera-se que a pobreza e a desvantagem aumentem em algumas populações à medida que o aquecimento global aumenta. Assim, prevê-se que os países nos trópicos e sub-regiões do hemisfério sul experimentem os maiores impactos no crescimento econômico devido às mudanças climáticas, caso o aquecimento global aumente de 1,5 ° C para 2° C (IPCC, 2018).

Dentro desse contexto, a relação entre os desastres, mudanças climáticas e o aquecimento global é clara e não pode ser ignorada. Para Carvalho e Damascena (2013), “as mudanças climáticas podem ser tratadas como um fator global e transversal a todos os demais fatores na amplificação dos riscos e dos custos envolvendo a ocorrência de desastres naturais e mistos”. O aumento global de temperaturas afeta os padrões do ecossistema, gerando alterações que intensificam a ocorrência de desastres desencadeados

ou potencializados por evento climáticos extremos (CARVALHO, 2013, p. 17).³⁰

Por sua vez, a 6ª edição do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA (2019), alerta que a intensificação das mudanças climáticas produzirá implicações sem precedentes nos espaços onde as pessoas podem se estabelecer, cultivar alimentos, construir cidades e confiar nos ecossistemas funcionais para os serviços que prestam.

A Quarta Assembleia Ambiental das Nações Unidas, no desenvolvimento do referido Panorama, convida os Estados a programar medidas imediatas para abordar questões ambientais urgentes, a fim de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como outros objetivos ambientais acordados internacionalmente no Acordo de Paris, como, por exemplo, o comprometimento em redução de emissões de gases de efeito estufa (PNUMA, 2019).

Este Panorama principal, intitulado GEO-6, o qual se baseia nos resultados das seis avaliações regionais anteriores, descrevendo o estado atual do ambiente e ilustrando possíveis tendências ambientais futuras, analisa a eficácia das políticas implementadas pelos governos. Enfatiza que uma ação urgente e inclusiva é necessária em todos os níveis para alcançar um planeta saudável onde as pessoas possam ter uma boa qualidade de vida (PNUMA, 2019).

Também, o Secretariado da Convenção das Nações Unidas de Luta contra a Desertificação adverte que, até 2030, 135 milhões de pessoas estarão em risco de deslocamento por causa da desertificação, com a perspectiva de que 60 milhões migrem da África Subsaariana para o Norte da África e para a Europa. As previsões mostram que as regiões áridas e semiáridas seriam as mais afetadas pela desertificação e pelos movimentos populacionais (ONU, 2017).

Comunidades rurais, que dependem de meios de subsistência pastoris, da agricultura e de recursos naturais, estarão altamente expostas devido às vulnerabilidades existentes, incluindo a pobreza, os baixos níveis de educação, a falta de investimentos, as longas distâncias e o isolamento (ONU, 2017).

Diante desses panoramas globais atuais acerca dos impactos gerados pelas alterações climáticas nas esferas sociais, econômicas, humanas e ambientais, conclui-se que as mesmas são capazes de exacerbar ainda mais os riscos já existentes de desastres ambientais. Nos dizeres de Carvalho

(2013, p. 20), “[...] a ocorrência de desastres e seu recente incremento ³¹ têm relação com um padrão cumulativo de exposição, vulnerabilidade e eventos climáticos”.

A partir dos ensinamentos do autor pode-se concluir que as mudanças climáticas e o aumento da temperatura global são fatores multiplicadores de riscos dos desastres, podendo gerar a desestabilização ambiental, social, econômica e humanitária.

Ademais, a inexistência de estrutura capaz de sustentar os desastres ambientais, cujos riscos têm se intensificado diante do aumento da degradação ambiental, faz com que o evento catastrófico torne-se devastador nas regiões mais vulneráveis, onde as condições precárias determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais aumentam a suscetibilidade de uma comunidade frente ao impacto dos desastres (UN-ISDR, 2015, p. 4).

Desta forma, é essencial desenvolver estratégias preventivas, considerando todas as fases do desastre, a fim de diminuir a exposição e vulnerabilidade de regiões menos desenvolvidas, cuja estrutura nos diversos níveis sociais já se encontra em desequilíbrio e, portanto, mais suscetíveis aos impactos dos desastres ambientais.

1.3 Implicações dos desastres em regiões de vulnerabilidade

Considerando o aumento da frequência dos eventos extremos relacionados ao meio ambiente, torna-se fundamental para a redução dos riscos de desastres a capacidade de medir e conhecer as vulnerabilidades como forma de promover uma cultura de resiliência a esses eventos. Para Carvalho e Damascena (2013, p. 57) “comunidades ou sistemas se tornam mais ou menos vulneráveis a um desastre dependendo da sua capacidade de enfrentamento e assimilação imediata de um grande impacto”. Os autores ainda afirmam que “a probabilidade de ocorrência de um desastre e sua consequente magnitude variam de acordo com as condições do ambiente impactado”.

Percebe-se que as variações do impacto provocado pelos desastres de um local para o outro dependem da estrutura e capacidade da região afetada em responder ao evento de forma planejada, que impeça riscos acentuados

para a comunidade. Contudo, há uma discrepância que tem se acentuado com³² o passar dos anos entre a rapidez da ocorrência dos riscos de desastres ambientais e a redução das vulnerabilidades. Esta situação propulsiona a geração de novos riscos e um aumento constante em perdas por consequências destes eventos, com significativo impacto sobre a economia, a sociedade, a saúde, a cultura e o meio ambiente, a curto, médio e longo prazo, especialmente nos níveis local e comunitário (UN-ISDR, 2015).

Percebe-se assim, que os riscos de desastres interagem frequentemente com vulnerabilidades físicas, sociais, econômicas e ambientais, ou seja, se estas são minimizadas, as situações de perigo ambiental não se tornariam tão impactantes a este setor da sociedade e seus indivíduos.

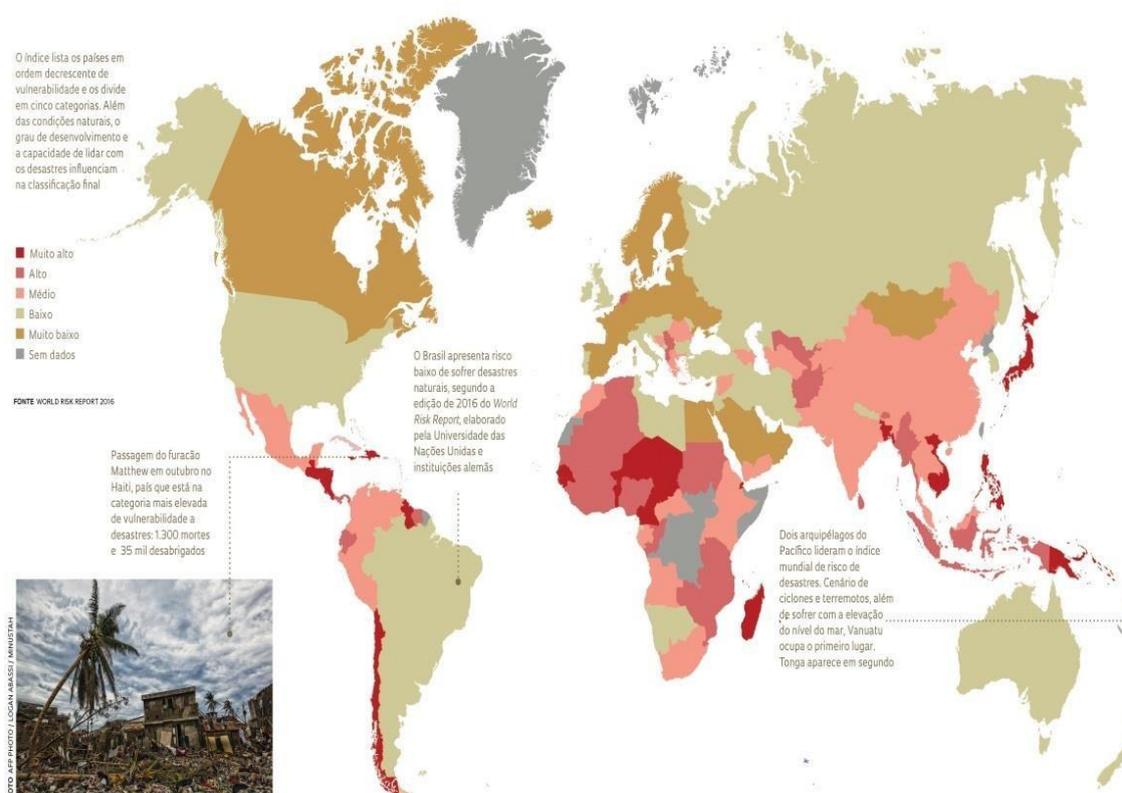
O desastre natural não é só o evento adverso em si, a citar, o terremoto, maremoto, tsunamis e tempestades, mas a consequência que o evento gera em um ambiente vulnerável, pois embora o desastre possa se apresentar por vezes de forma súbita, os processos relacionados às vulnerabilidades dos ecossistemas são construídos ao longo do tempo e são mantidos por meio de diferentes aspectos, como a baixa capacidade socioeconômica para se reestruturar, baixa proteção das vítimas e ausência de planejamento que inclua estratégias as quais respondam aos desastres de forma a evitar grandes impactos na comunidade (DILL, 2013). Ou seja, os desastres retratam as vulnerabilidades, assim, eles não são unicamente determinados pelo tipo de evento, mas sim pelo grau de vulnerabilidade que irá impactar em determinada região.

Segundo o INPE (2008, p. 29), “a etimologia de vulnerável vem do latim *vulnerabilis* que significa causa lesão e remete ao antepositivo *vulner*, o qual indica ferido e é semanticamente conexo com o grego *traûma*, atos”. Logo, constata-se que o sentido de vulnerabilidade tem uma conotação negativa e está sempre relacionado com perdas. Os desastres resultam de um perigo combinado com vulnerabilidade e a incapacidade para reduzir suas consequências negativas potenciais. Assim, o perigo é intensificado pela vulnerabilidade, que contribui consideravelmente para a concretização dos riscos.

O mapa a seguir, publicado na edição *World Risk Report* de 2016 pela Universidade das Nações Unidas, organizada com a agência alemã *Alliance*

Development Works e a Universidade de Stuttgart, apresenta, em ordem decrescente, da cor vermelha à verde, os níveis de vulnerabilidades nos países do mundo frente ao risco de desastres ambientais.

O referido mapa lista as áreas do globo, separando-as em cinco categorias. Cada uma delas é composta por 20% do total de países, que são classificados como sendo de risco muito alto, alto, médio, baixo ou muito baixo. O indicador final é calculado por meio da análise de 28 parâmetros geoclimáticos e socioeconômicos, como a quantidade de pessoas expostas a desastres, a renda e a educação da população, a capacidade de mitigar o impacto de eventos extremos e de se adaptar a mudanças (FPESP, 2016).



Fonte: FAPESP (2016).

Extraí-se do mapeamento que Vanuatu, um pequeno arquipélago do Pacífico sul distante 1.700 quilômetros a leste da Austrália, com 250 mil habitantes, é o país que se encontra na primeira posição, estando sujeito a terremotos, ciclones e pode ser coberto pelas águas se o nível do mar aumentar. O segundo lugar é ocupado por Tonga, um arquipélago da Polinésia, e o terceiro, pelas Filipinas (FPESP, 2016).

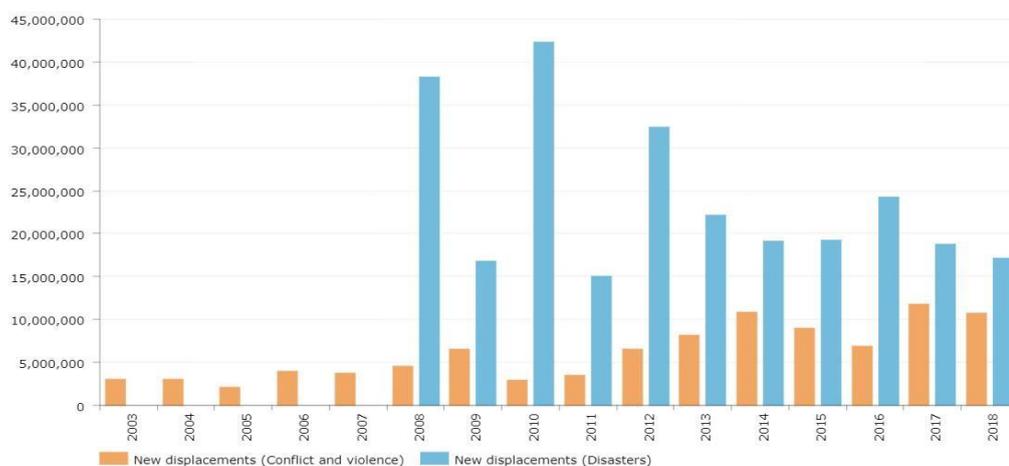
O Haiti aparece em 21º lugar da lista e o Brasil ocupa a 123ª posição e

estão classificados na categoria dos países de baixo risco, assim como os ³⁴ Estados Unidos, a Itália, a Argentina e o Reino Unido. Segundo a pesquisa, desconsiderando o Japão, os países pobres ou em desenvolvimento são os mais vulneráveis a desastres (FPESP, 2016).

É, pois, fundamental o fortalecimento dos sistemas de proteção, como a prevenção e o planejamento estrutural, a fim de reduzir a exposição de vulnerabilidades, diminuindo a criação de novos riscos catastróficos em todos os países, especialmente os países em desenvolvimento, onde a mortalidade e as perdas econômicas são desproporcionalmente maiores (UNDRR, 2015). Contudo, os desastres ecológicos, aliados à vulnerabilidade ambiental, podem engendrar distintas violações de direitos, em especial o direito à vida, mas não unicamente, pois os direitos econômicos, sociais, civis e políticos também podem ser comprometidos ante os efeitos da catástrofe ambiental.

Em qualquer caso, uma das maiores consequências que a sociedade contemporânea tem enfrentado em razão desses eventos, é o deslocamento da população devido à impossibilidade de continuar a subsistir na área afetada, sendo os países subdesenvolvidos os mais vulneráveis a essas ameaças naturais.

No último relatório divulgado pelo *Internal Displacement Monitoring Centre-IDMC* (2019), no qual é realizada a média desde 2008 a 2018 dos deslocamentos internos associados a desastres ambientais, tem-se um resultado de aproximadamente 265 milhões de novos deslocamentos. O referido dado demonstra, conforme o gráfico a seguir, que ocorreram mais deslocamentos por desastres ambientais do que por conflitos e violência.



Fonte: IDMC (2019).

Note-se, que os dados apontam os deslocamentos desde 2003 até o ano de 2018, no qual a cor laranja representa os deslocamentos gerados por conflitos e violência, que aparecem desde 2003 e os de cor azul representando os deslocamentos gerados por desastres, a partir do ano de 2008.

Torna-se de fácil percepção que os índices mais altos de deslocamentos são gerados por desastres, alcançando no ano de 2010 seu número mais elevado de 40.000.000 de deslocados, enquanto os deslocamentos provocados por conflitos e violência no seu índice máximo, não chegam aos 5.000.000 de deslocados.

Os referidos números, embora atribuídos a monitoramento de deslocamentos internos, são expressivamente altos e vão ao encontro dos estudos realizados pelo ACNUR referente às tendências globais que menciona, embora existir um aumento sem precedentes nos últimos anos da taxa de deslocamentos provocados por conflitos, os deslocamentos anuais atribuídos a desastres têm representado uma proporção maior do total de pessoas obrigadas a deixar suas casas no mundo (ONU, 2019).

Em comparação com a década passada, o estudo aponta a existência de um aumento maior que três vezes dos deslocamentos, acrescentando que somente no final de 2017 cerca de 68,5 milhões de pessoas foram obrigadas a deixar suas casas no mundo, número este que representa mais pessoas do que a população da Tailândia. Os referidos números incluem mais de 22,5 milhões de refugiados, mais de 40 milhões de pessoas internamente deslocadas e quase 3 milhões de solicitantes de refúgio (ONU, 2019).

Convém mencionar assim, que os desastres naturais potencializam os deslocamentos em massa não só dentro de seus países, como também além de suas fronteiras nacionais. As pessoas vítimas de desastres encontra-se em situação de extrema vulnerabilidade, com necessidades de abrigo, apoio material e garantia de direitos civis (ACNUR, 2012).

São indivíduos que se viram obrigados a deixar suas moradias habituais e por vezes os seus países, sem planejarem aonde iriam se reestabelecer ou mesmo em que situação jurídica ficaria. É o caso abordado no terceiro capítulo deste trabalho, dos cidadãos haitianos que deixaram o Haiti a partir de janeiro de 2010 em consequência do terremoto que devastou aquele país.

O Relatório de Consulta Global da Iniciativa Nansen (2015, p. 8), aponta

os deslocamentos forçados decorrentes dos desastres como uma realidade³⁶ e um dos maiores desafios enfrentados pelos Estados e pela comunidade internacional no século XXI.

Em sua análise, entre os anos de 2008 e 2014, um total de 184,4 milhões de pessoas foram deslocadas por desastres de início súbito, uma média de 26,4 milhões de pessoas recentemente deslocadas a cada ano. Destes, uma média anual de 22,5 milhões de pessoas foi deslocada por riscos de início súbito relacionados ao clima. Outros têm que se mover devido aos efeitos da elevação do nível do mar, desertificação ou degradação ambiental.

A Agenda de Proteção da Iniciativa Nansen (2015) define o deslocamento por desastres como situações em que as pessoas são forçadas ou obrigadas a deixar suas casas ou locais de residência habitual como resultado de um desastre ou a fim de evitar o impacto de um risco natural imediato e previsível. Tal deslocamento resulta do fato de que pessoas afetadas estão expostas a um perigo natural em uma situação onde eles são muito vulneráveis e não têm a resiliência para suportar os impactos desse perigo (NANSEN, 2015).

Seguindo este entendimento, o IDMC (2019, p. 10) atribuiu aos deslocamentos induzidos por desastres três fatores: “a intensidade do evento perigoso, a exposição de pessoas e os ativos para ele e sua vulnerabilidade”. Percebe-se que as variáveis que propulsionam os deslocamentos estão atreladas a intensidade do evento combinada com as vulnerabilidades que as vítimas passam a ser expostas e a incapacidade de resposta para as consequências do desastre.

A partir dessas noções de deslocamentos por desastres ambientais, a Agenda de Proteção da Iniciativa Nansen aborda discussões acerca das necessidades de assistência e proteção dos deslocados por essas razões, em especial quando os deslocamentos são transfronteiriços. Indo além, a Agenda também explora medidas potenciais que os Estados possam voluntariamente adotar para amparar esses deslocados, os quais passam a depender de respostas humanitárias e de solidariedade internacional de outros países como estratégia de sobrevivência (NANSEN, 2015). Outrossim, considerando a importância de evitar impactos catastróficos nas comunidades atingidas por desastres, a Agenda identifica práticas eficazes para gerenciar o risco do deslocamento por desastres no país de origem como:

- i) Reduzindo a vulnerabilidade e aumentando a resiliência ao risco de deslocamento de desastres;
- ii) Facilitando a migração de áreas perigosas antes que os desastres atinjam; conduzindo a realocação planejada;
- iii) Respondendo às necessidades das pessoas deslocadas internamente (NANSEN, 2015, s/n).

Percebe-se que dois dos fatores os quais possibilitam a diminuição dos deslocamentos em massa de pessoas afetadas pelos desastres ambientais, são o planejamento e a estrutura elaborada nas comunidades do país de origem, buscando minimizar as vulnerabilidades, promovendo assim o aumento da capacidade de resiliência e a conseqüente diminuição dos impactos provocados pelos desastres.

Verificando a imprescindibilidade de fortalecimento da capacidade dos países para enfrentar os impactos ambientais e fornecer respostas humanitárias para proteger as pessoas em situações de vulnerabilidades, a Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU), em colaboração com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), lançaram em janeiro de 2018, um projeto para as populações deslocadas na Guatemala, no Líbano e na Nigéria, ampliando as atividades do projeto também para o Brasil, a Turquia e o Vanuatu (ONU, 2019).

O referido projeto tem previsão de ser implementado até dezembro de 2020 e representa uma resposta ao chamado da Declaração da Assembleia Geral da ONU em 2013, que iniciou a partir de um diálogo realizado entre os seus membros sobre a migração internacional e o desenvolvimento. No referido diálogo se reconheceu a necessidade de considerar o papel dos fatores ambientais na migração (ONU, 2019). Assim, o projeto visa enfrentar os amplos movimentos migratórios provocados por fatores ambientais, buscando o aperfeiçoamento nas respostas dos países de origem dos desastres frente às emergências complexas que seus impactos podem gerar, em especial nos fluxos migratórios.

Verifica-se também que em 2016 existia uma latente preocupação dos Estados-Membros da Assembleia Geral da ONU, os quais, na 71ª sessão, por meio da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, firmaram compromisso em fornecer assistência a comunidades anfitriãs para proteger e reabilitar o meio ambiente em áreas afetadas por amplos movimentos de

peças deslocadas, assim como garantir cooperação e encorajar³⁸ o planejamento conjunto entre atores humanitários e governantes como operadores de desenvolvimento (ONU, 2019).

Os Estados-membros perceberam a necessidade de fortalecer os sistemas de gerenciamento de riscos dos desastres ambientais, pois, embora o meio ambiente sempre tenha sido um fator no movimento populacional, desastres, conflitos e choques ambientais e socioeconômicos, frequentemente têm provocado deslocamentos com uma velocidade e uma escala que superam a capacidade de ecossistemas, populações anfitriãs, economias e governos de se adaptarem.

À vista desses problemas relacionados aos desastres ambientais, percebe-se que há uma consequência alarmante para a humanidade, o fenômeno dos deslocamentos involuntários de pessoas e populações, que diante de uma catástrofe, passam a necessitar de socorro imediato para sair da situação de extrema vulnerabilidade e que muitas vezes, diante da falta de capacidade do país de origem oferecer respostas a esses eventos, precisam buscar além das suas fronteiras ajuda em outro território.

Nesse contexto, sem dúvida, os países menos desenvolvidos, com poucas condições de reestruturação e políticas mais frágeis, após os eventos catastróficos terão mais dificuldades em se reerguer e oferecer um tratamento eficaz de proteção às vítimas do evento, de forma a evitar os deslocamentos forçados. Foi o que ocorreu em 2010 no Haiti, após o Terremoto que atingiu o país, o qual já se encontrava em situação bastante frágil, em todos os níveis sociais, políticos e econômicos, propulsionando assim um grande número de migrações forçadas.

Ressalta-se a intensa relação que existe, em particular, entre as violações de Direitos Humanos, a pobreza, os desastres naturais e a degradação ambiental com os deslocamentos populacionais, concluindo que a deterioração da situação socioeconômica, agravada pela instabilidade política, por conflitos internos, violações de Direitos Humanos e desastres naturais, propulsiona o aumento do número de refugiados e pessoas deslocadas no mundo. Portanto, nesse caminho do agravamento dos desastres ambientais, existem fortes evidências das consequências no agravamento das migrações induzidas por causas ambientais nas mesmas proporções, apresentando-se como um dos maiores desafios a serem enfrentados pela sociedade

contemporânea (RAMOS, 2011).

Nesses processos de desastres e migrações, o ser humano encontra-se no centro e é duplamente afetado, seja em razão da destruição progressiva de ecossistemas e da biodiversidade de que depende, agravando os riscos de desastres, seja pelo impacto gerado por esses eventos em suas comunidades, refletindo na perda de seus direitos mais basilares como moradia, trabalho, saúde e por muitas vezes a vida.

Contudo, apesar da situação de emergência que se encontram os indivíduos obrigados a migrar em razão dos desastres ambientais, havendo uma necessária resposta de proteção a essas vítimas, ainda há um intenso debate pertinente à nomenclatura que melhor os represente.

Portanto, trataremos no próximo ponto deste capítulo os conceitos que foram sendo construídos por doutrinadores e por organismos nacionais e internacionais, a fim de oferecer a designação mais adequada para esses indivíduos, trazendo por fim a justificativa da escolha do termo migrante ambientalmente forçado para este trabalho.

1.4 Migrantes Ambientalmente Forçados: delimitações e divergências terminológicas entre migrantes e refugiados

Embora na realidade o importante a ser debatido sejam os institutos de proteção aplicáveis à categoria dos migrantes ambientalmente forçados, a terminologia para defini-los permite uma compreensão maior sobre o tema, bem como sobre os possíveis limites de ações políticas e jurídicas que essa categoria pode sofrer, a partir de sua nomenclatura cunhada por doutrinadores, formadores de opinião, governos e organismos internacionais (CLARO, 2018, p. 69). É possível, através do status concedido aos indivíduos que estão em trânsito, ampliar os direitos a eles consagrados ou modificar sua importância, reduzindo direitos e restringindo fronteiras para fins políticos e eleitorais.

As classificações jurídicas e acadêmicas que a doutrina demarca quanto à aplicação legislativa das migrações⁸ e do refúgio⁹, abordando teorias que se

⁸ Migração - A circulação de pessoas fora do seu local de residência habitual, seja através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado (IOM, 2018).

⁹ De acordo com Claro (2015), a etimologia da palavra refúgio remonta ao termo *refugiare*, o qual significa buscar abrigo ou proteção, e que, portanto, não pode ser exclusivamente utilizada por um tratado internacional, ainda que este seja fundamental quanto ao assunto, de modo a ditar o recorte histórico, político e social do que é um refugiado. A autora ainda lembra que,

antagonizam entre os estudos desses institutos aumentou durante as últimas ⁴⁰ décadas, sobretudo quando o refúgio passou a contemplar cada vez mais situações além daquelas previstas pelo Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 (AYDOS, 2010).

Os novos fatores que ensejavam proteção aos indivíduos, os quais deixavam o seu país em razão de situações graves como desastres ambientais, deterioração ecológica e demais formas que propulsionavam fragilidades e restrições de direitos fundamentais, mas que não eram oficialmente considerados refugiados foi ensejando um novo desafio quanto à expansão de proteção em favor das pessoas classificadas genericamente como migrantes (ACNUR, 2014, p. 41).

Segundo Rossa e Menezes (2018, p. 384):

[...] a verificação das motivações dos deslocamentos é a linha que separa migrantes de refugiados, e colocam os solicitantes de refúgio em um ponto intermediário de verificação das razões de sua mobilidade, o que se dá pelo processo de elegibilidade a que são submetidos.

Desse entendimento percebemos que existe na motivação um divisor dos institutos que resultam em uma classificação de migrantes ou refugiados, sendo que a análise dessa motivação será verificada em relação ao tipo de deslocamento, sendo de suma importância para a concessão da proteção devida para os indivíduos que se encontram em extrema vulnerabilidade.

Contudo, faz-se necessário a compreensão do significado de refugiados, para, posteriormente distingui-los da categoria de migrantes ambientalmente forçados, analisando as diferentes nomenclaturas aplicadas aos indivíduos que migram por razões ambientais, devido à ausência clara na legislação e na doutrina sobre sua delimitação. Conforme a Convenção sobre Refugiados de 1951, no artigo 1º, parágrafo 2º, refugiados são aqueles:

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

durante uma conferência em Poznam na Polônia, o ACNUR sugeriu que ocorresse a oficialização da definição de refugiados ambientais, com o objetivo de ampliar a proteção jurídica às pessoas que vivenciem a situação difícil de migração por razões ambientais, por meio da criação de dispositivos legais que tutelem seus direitos. Contudo, nada neste sentido foi oficializado durante a conferência.

desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra⁴¹ 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. 2).

Percebe-se que a concepção de refugiados é de pessoas que fogem de conflitos e perseguições que impossibilitam a permanência em suas residências tradicionais. Seu status e proteção são definidos pelo Direito Internacional e não devem ser expulsos ou devolvidos a situações em que suas vidas e liberdades estejam em risco.

A Convenção dos Refugiados de 1951 estabeleceu critérios para a obtenção do status de refugiado no âmbito internacional, em que estão elencados basicamente cinco motivos: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social, que passa a configurar a condição de refugiado (ACNUR, 1951, p. 2).

As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para buscar segurança em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como refugiados e passando a ter acesso à assistência dos países, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e de outras organizações relevantes. São, portanto, pessoas às quais a recusa de refúgio pode ter consequências potencialmente fatais à sua vida (ACNUR, 1951).

Porém, o conceito clássico de refugiados sofreu algumas alterações, introduzidas pela Declaração de Cartagena de 1984 (1980), a qual contemplou outras formas de perseguições, tais como: agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública (OLIVEIRA, 2010).

O referido diploma normativo, embora tenha avançado no sentido de acrescentar situações que geram vulnerabilidades e, portanto também ensejam proteção, não considerou fatores envolvendo as questões ambientais. Portanto, os indivíduos que necessitarem se deslocar de suas moradias habituais em razão desses fatores, não serão contemplados pela referida Declaração (OLIVEIRA, 2010).

Por outro lado, a Convenção da Organização da Unidade Africana, adotada em 1969, a fim de reger os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África, foi concebida como um complemento à normativa legal até então existente sobre refúgio, ampliando o referido conceito em seu artigo

1º (JUBILUT, 2007).

Os líderes africanos reunidos em Kampala, capital de Uganda, adotaram um diploma normativo comum, conhecido como Convenção de Kampala de 2009¹⁰ que garante proteção e assistência legal a milhares de pessoas deslocadas dentro de seus próprios países por conflitos ou calamidades naturais. Ou seja, no âmbito dessa Convenção regional há proteção específica aos deslocados internos por questões climáticas (JUBILUT, 2007).

Vale mencionar o importante avanço na proteção das migrações ambientais na África com a implementação da referida convenção, a qual descreve expressamente a condição de deslocamentos por questões ambientais, reconhecendo esta categoria como legítima para concessão de refúgio, embora a validade ocorra somente no âmbito interno do país africano.

Outro tratado a adotar expressamente a noção de refugiados ambientais foi a Convenção Árabe de 1994, para regular o status de Refugiados em Países Árabes, que, em seu artigo 1º, considera como refugiado não apenas aqueles que correspondem à definição da Convenção de 1951, como também aqueles que, contra sua vontade, deixam seu país de origem em decorrência de desastres naturais. Porém, essa Convenção não foi ratificada por Estado algum, não adquirindo assim, qualquer força vinculante (SALIBA; VALLE, 2017, p. 6).

Para o ACNUR (2012), diversas pessoas são forçadas a fugir devido a razões que não são descritas na Convenção dos Refugiados de 1951. Por conta disso, não são migrantes no sentido típico/clássico, nem tampouco estão abarcados pelo Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, sendo

¹⁰ Artigo 1º Definições: Para fins da presente Convenção, entende-se por: K. “Pessoas Deslocadas Internamente”, pessoas ou grupo de pessoas que tenham sido forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas habitações ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou como forma de evitar os efeitos dos conflitos armados situações de violência generalizada, as violações dos Direitos Humanos, ou calamidades naturais, provocadas pelo próprio homem e que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido (KAMPALA, 2009, p. 4). Artigo 4- Obrigações dos Estados Parte Relativas à Proteção contra as Deslocações Internas: 4. Todas as pessoas têm o direito de serem protegidas contra as deslocações arbitrarias. As categorias de deslocação arbitrária proibidas incluem entre outras, mas não se limitam a: 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 da segurança e saúde das pessoas visadas (KAMPALA, 2009, p. 8). Artigo 5- Obrigações dos Estados Parte relativas à Proteção e Assistência: 4. Os Estados Partes devem tomar medidas necessárias para proteger e providenciar assistência as pessoas que têm vítimas de deslocações internas, devido as calamidades naturais ou provocadas pelo próprio ser humano, incluindo as mudanças climáticas (KAMPALA, 2009, p. 9).

necessário então, atentar às necessidades dessas pessoas, utilizando⁴³ instrumentos que possam alcançar uma proteção efetiva para a situação que lhes tocam.

Porém, muito embora se possam buscar formas alternativas de proteção às migrações ambientais, embasadas em outros instrumentos jurídicos já existentes, a circunstância de não estarem claramente tutelados pelo Direito Internacional dos Refugiados tem se mostrado um desafio constante para a efetiva proteção desses migrantes, ainda mais se considerarmos que as barreiras migratórias se encontram cada vez mais rígidas no século XXI.

De toda sorte, negar-lhes um mínimo de direitos, seja sob a ótica do Direito Internacional ou do direito interno estatal, utilizando-se de nomenclaturas que diminuam o acesso à proteção, é negar-lhes a busca pela própria sobrevivência e os direitos mais básicos inscritos nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos (LAMPIER; RODRIGUES, 2017).

Assim, entendendo o que vem a ser refugiados e os fatores que os caracterizam, é possível agora compreender que existe uma categoria de deslocados cuja causa seja outra que não aquela prevista no conduto da Convenção de 1951, ou em outros diplomas surgidos posteriormente como o Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984.

É a categoria que se refere a um grupo de indivíduos impelidos a abandonar seu local de convivência comum em função de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem – acidental ou intencionalmente – e que impossibilitam a continuidade do bem-estar das pessoas no local afetado, sob pena de pôr em risco suas vidas. Ou seja, para essa categoria as causas do deslocamento são questões relacionadas ao meio ambiente (CLARO, 2018).

Os fatores ambientais, envolvendo preocupações quanto aos desastres naturais e as alterações do clima, já vêm sendo discutido em fóruns internacionais há muito tempo. Desde 1972, em Estocolmo, a Conferência das Organizações das Nações Unidas (ONU) produziu a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano e criou o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA), com o objetivo de monitorar o avanço dos problemas ambientais do mundo (OLIVEIRA, 2010).

No documento que aprovou a criação do PNUMA, foi introduzida a expressão *Environmental Refugees*, caracterizando pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde

tradicionalmente vivem, devido ao visível declínio do ambiente (por razões⁴⁴ naturais ou humanas), perturbando a sua existência e/ou a qualidade da mesma, de tal maneira, que a subsistência desses indivíduos torna-se perigosa (OLIVEIRA, 2010).

A discussão mais conhecida se realizou em 1992, no Rio de Janeiro, onde foi assinada a Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima¹¹ que deu origem, em fevereiro de 2005, ao Protocolo de Quioto¹². Porém o referido documento só entrou em vigor 90 dias após a adesão pela Rússia, quando foi alcançada a exigência mínima de 55 países, os quais correspondem a 55% das emissões globais de dióxido de carbono, levantamento esse com base nas emissões registradas em 1990 (OLIVEIRA, 2010).

Um dos maiores problemas do século XXI são as projeções de cientistas e ambientalistas sobre as migrações ambientais, pois indicam a escassez de alimentos, a falta de água potável, as inundações e a elevação do nível do mar, que são consequências diretas das mudanças climáticas. Nesse contexto, a preocupação é em abrigar milhões de pessoas, as quais têm que se deslocar de onde vivem em busca de sua sobrevivência (OLIVEIRA, 2010).

O fenômeno da migração motivada por fatores ambientais é algo recorrente na história humana, desde os primórdios; no século II a.c, já existiam migrações das tribos da Mongólia em razão das secas, e em 1.400 diferentes povos migraram na Groelândia, quando a Pequena Era do Gelo teria afetado a agricultura, a criação de gado e as rotas de comércio (SILVA; MARTINS; OLIVEIRA, 2018).

Aproximando-se da atualidade, verificamos eventos extremos relacionados ao meio ambiente que resultaram em grandes números de migrações pelo mundo, como o Terremoto de Kobe no Japão (1995), afetando aproximadamente mais de 300.000 pessoas; o Furacão Mitch na América Central (1998), cerca de 1,2 milhões de pessoas; a Inundação no México

¹¹Acesso ao texto do Acordo de Paris em: <https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/paris-climate-change-conference-november-2015/paris-agreement>. Acessado em junho de 2019.

¹² O Protocolo de Kyoto é um acordo internacional vinculado à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A principal característica do Protocolo de Kyoto é que ele estabelece metas vinculativas para 37 países industrializados e a comunidade europeia para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE). Essas reduções representam uma média de 5% em relação aos níveis de 1990 no período de cinco anos de 2008 -2012. Acesso ao texto do Protocolo de Quioto em: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/history-of-the-kyoto-protocol/text-of-the-kyoto-protocol>. Acessado em junho de 2019.

(1998), deslocando aproximadamente meio milhão de pessoas; e o Terremoto⁴⁵ no Haiti (2010), resultando em aproximadamente 1 milhão de pessoas afetadas (MATTAR, 2012).

Embora as estimativas quanto ao número de pessoas deslocadas devido aos fatores ambientais variem, elas costumam apontar milhões de indivíduos nessa situação, rivalizando com o número contabilizado de refugiados. Nesse aspecto existe um grande consenso entre pesquisadores e estudiosos das migrações ambientais de que a frequência dos desastres tem aumentado consideravelmente e trará implicações que intensificarão o número de pessoas afetadas por esses eventos.

A migração ambiental normalmente envolve uma complexidade de fatores além do meio ambiente, a citar a pobreza, a ausência de estrutura governamental, ausência de planejamento frente aos desastres, a repressão política, dentre outros. Essa complexidade de fatores traz no plano de ação dificuldades em delimitar a categoria de migrantes ambientais e o consequente desenvolvimento de respostas políticas e jurídicas para sua proteção (MATTAR, 2012, p. 18).

Quanto às referências aos migrantes ambientais, temos na história que em 1996, Graeme fez uma das primeiras definições dessa categoria, conceituando-os como um grupo de pessoas “[...] forçadas a viver fora de suas casas devido a desastres naturais, pessoas deslocadas por compulsões externas e perigos físicos, como a insuficiência econômica, e as vítimas da violência silenciosa (seca, fome e escassez alimentar severa associada com a deterioração do ambiente) (1996, p. 108)”.

Recentemente, podemos verificar na *International Organization for Migration* (IOM, 2020), dentre os principais conceitos que ela disponibiliza uma definição mais clara de migrantes ambientais. Segundo, a definição adotada, tal categoria resume-se àquelas pessoas ou grupos de pessoas que, por motivos de súbitas ou progressivas alterações no ambiente que afetam negativamente a sua vida ou condições de vida, são obrigadas a deixar sua casa habitual, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se deslocam quer no âmbito do seu país quer no estrangeiro (IOM, 2020, s/n).

Há, no entanto, insuficiências ainda em delimitar esse grupo de indivíduos, considerando que as vítimas dos deslocamentos por razões ambientais não possuem um marco legal como a Convenção das Nações

Unidas para Refugiados. Sem reconhecimento, além da indeterminação⁴⁶ terminológica para defini-los, esses indivíduos sofrem com as dificuldades em receber a proteção de que necessitam para ter a garantia dos direitos mínimos para onde quer que venham a se deslocar (DELFIM, 2017).

A mobilidade humana é realizada pelo ato de migrar, o qual representa o movimento do indivíduo tanto de uma região para outra dentro do próprio país, como para outro país, sejam os motivos relacionados a garantir uma melhor condição de vida, seja para fugir de uma condição de extrema vulnerabilidade. Desta forma, pode existir o migrante por condições econômicas, climáticas, ambientais, por violações de Direitos Humanos, guerra, desigualdades, dentre outras (DELFIM, 2017).

No contexto da migração, a vulnerabilidade aparece a partir da violação dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, nas restrições de seus direitos básicos, impostas por fatores relacionados à condição de vida no país que transitam ou residem, causas que originam e agravam essa vulnerabilidade (DELFIM, 2017). Assim, as migrações representam uma terminologia generalista que acolhem variados fatores que podem propulsionar os deslocamentos dos indivíduos que se encontram em vulnerabilidade, quer seja por causas ambientais, quer seja por outros fatores que afetaram seus direitos fundamentais.

Os trabalhos de Norman Myers e de Richard Black receberam destaque no final do século XXI, seguidos por um aumento exponencial na pesquisa sobre refugiados ambientais e menção ao tema das migrações relacionadas ao meio ambiente, quando o assunto passou a ganhar maior destaque na agenda internacional devido à pressão política dos países de origem desses migrantes (CLARO, 2018).

Porém, a própria denominação refugiados ambientais é objeto de críticas, uma vez que, conforme já se expôs os migrantes por razões ambientais não se enquadram nas situações convencionais previstas na legislação internacional específica de refúgio. Assim, embora refugiados ambientais seja uma expressão muito usada na academia e em discursos públicos, foi evidenciada que a Convenção sobre Refugiados não inclui questões do meio ambiente como uma das suas razões fundantes. Ainda, a categoria de refugiados não contempla as pessoas que se deslocam dentro dos limites de seu país; apenas engloba as pessoas que buscam proteção

além de suas fronteiras.

A referida expressão foi cunhada na década de 70 por Lester Brown, do *World Watch Institute*, mas popularizada só em 1985 com a publicação de um *paper* com este título por El-Hinnawi, Professor do *Egyptian National Research Centre*, Cairo, definindo como refugiados ambientais aqueles que são obrigados a deixarem seu país ou a deslocarem-se dentro desse território em razão de catástrofes ambientais (FIORENZA, 2011, p. 70).

De acordo com Tybusch (2019), diante da intensificação dos fluxos migratórios envolvendo as questões ambientais, levantou-se a hipótese de inclusão desses migrantes no conceito de refugiados, porém o esforço de internacionalistas não prosperou, permanecendo esta categoria fora dos conceitos convencionais de refugiados estabelecidos na Convenção de 1951 e no seu Protocolo de 1967. A autora menciona que, dentre os migrantes internacionais existem diferentes grupos de indivíduos, os quais consequentemente darão origem à criação de categorias legais e administrativas, as quais serão classificadas de acordo com os governos e as organizações internacionais.

Segundo o ACNUR, os refugiados referem-se aqueles que são obrigados a se deslocarem de suas moradias habituais para outros países que não aqueles de sua origem, fundadas nas razões delimitadas na Convenção para Refugiados. Percebe-se que há um posicionamento legalista do ACNUR, o qual menciona a importância do papel dos Estados na responsabilidade de prestar auxílio frente às pessoas que solicitam o refúgio, tendo em vista que, diante da ausência de definição legal uniforme do termo migrante forçado a nível internacional, caberá ao regime interno dos países solicitantes em conceder a garantia de direitos basilares aqueles que atravessaram fronteiras na expectativa de manter as condições mínimas de vida (DUARTE; ANONNI, 2018).

De acordo com a pesquisadora Lilian Yamamoto da Rede Sul-Americana para Migrações Ambientais (RESAMA), o termo refugiado “teria uma maior carga simbólica, chamaria atenção dos governos e da mídia para a necessidade de proteção dessa categoria de pessoas. Mas o termo migrante ambiental ainda seria o mais adequado por evitar possíveis confusões”.

Nos dizeres da pesquisadora, utilizar um termo técnico equivocadamente poderia gerar mais fragilidades aquele indivíduo que se

encontra em trânsito, pois os refugiados somente são reconhecidos por razões⁴⁸ expressas na Convenção de 1951. Nesse sentido, conclui-se que não há um consenso terminológico para designar os indivíduos que se deslocam por motivos ambientais, havendo debates inconclusivos sobre o termo mais adequado para designar essas pessoas (DELFIM, 2017).

Desta forma, veremos as seguir que diversas terminologias são adotadas por estudiosos que pesquisam sobre as migrações relacionadas ao meio ambiente, concluindo que a ausência de um sistema jurídico de proteção que traga o termo expresso referente a esses indivíduos têm sido o fator essencial para que ocorram essas divergências.

1.4.1 Terminologias para os migrantes ambientalmente forçados em razão do sistema jurídico internacional de proteção

Neste apartado, analisaremos os debates terminológicos acerca da nomenclatura a ser designada pelos indivíduos que se deslocam em razão de fatores relacionados ao meio ambiente, pois as divergências quanto ao termo adequado ainda permeiam o tema, em especial quando verificamos a inexistência da referência expressa aos migrantes ambientais no sistema jurídico de proteção internacional.

Assim, além de discorrer brevemente sobre as diversas nomenclaturas cunhadas por pesquisadores e estudiosos do tema para se referir aos indivíduos que se deslocam por razões ambientais, trataremos a definição do migrante de crise, tendo em vista que, em parte, a dificuldade em definir os migrantes ambientais está relacionada com a complexidade em distinguir essas duas espécies de migração.

No âmbito das migrações ambientais, o diálogo global é um sinal claro de que os governos, as agências e órgãos especializados reconheceram a necessidade de ver, governar, administrar e facilitar a migração por fatores relacionados ao meio ambiente, buscando mitigar seus efeitos negativos. Porém, percebe-se que ainda há debates acerca da nomenclatura utilizada para definir os migrantes por causas ambientais (CLARO, 2018).

Portanto, ainda não é possível determinar, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, uma definição clara e universalmente aceita da expressão migrante ambiental, embora diversos autores ofereçam definições próprias,

por vezes criando subcategorias mais específicas de migrantes para cada situação de adversidade ambiental; essas definições podem ser desenvolvidas para a conveniência das agências por muitos motivos diferentes, sendo que o migrante de uma pessoa (ou agência) pode ser o refugiado da outra (CLARO, 2018).

Em outubro de 2008, na cidade de Bonn na Alemanha, foi realizada a Conferência sobre Mudança Ambiental, Migração Forçada e Vulnerabilidade Social (EFMSV). No referido evento, acadêmicos e representantes de organismos internacionais publicaram os chamados Pontos de Bonn, discorrendo sobre variados temas relacionados às migrações em decorrência de fatores ambientais, incluindo, inicialmente, a nomenclatura a ser utilizada para os deslocados por razões relacionadas ao meio ambiente (CLARO, 2018).

O Instituto para o Meio Ambiente e Segurança Humana da Universidade da Organização das Nações Unidas propôs 3 grupos e definições para os migrantes ambientais:

1. Migrantes ambientais de emergência para se referir às pessoas que fogem dos piores impactos ambientais para salvar suas vidas;
2. Migrantes ambientalmente forçados, que têm que sair para evitar consequências graves e inevitáveis da degradação ambiental;
3. Migrantes ambientalmente motivados, que seriam aqueles que podem sair de um ambiente em constante deterioração para prevenir o pior (CLARO, 2018, p. 75).

Embora o mencionado Instituto tenha realizado a descrição de três grupos com nomenclaturas que descrevem causas relacionadas ao meio ambiente, Claro (2018, p. 76) esclarece que existem nas literaturas inúmeras terminologias que se referem aos migrantes cuja causa esteja relacionada aos fatores ambientais como:

- (i) deslocados ambientais;
- (ii) pessoas ambientalmente deslocadas;
- (iii) pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais;
- (iv) deslocados do clima;
- (v) deslocados induzidos pela mudança climática;
- (vi) eco migrantes;
- (vii) migrantes ambientais;
- (viii) migrantes ambientalmente forçados;
- (ix) migrantes ambientalmente motivados;
- (x) migrantes climáticos;
- (xi) refugiados ambientais;
- (xii) refugiados da conservação;
- (xiii) refugiados do clima;
- (xiv) refugiados climáticos;

- (xv) refugiados do meio ambiente;
- (xvi) refugiados ecológicos.

A terminologia migrantes ambientais de emergência, não foi replicada na literatura sobre refugiados ambientais, enquanto que migrantes ambientalmente motivados teve pouco uso e migrantes ambientalmente forçados tem sido uma das expressões mais propagadas sobre o tema, assim como refugiados ambientais, migrantes ambientais e deslocados ambientais (CLARO, 2018).

Cumpra assim, tecer breves conceituações a fim de apresentar as diferenças entre as terminologias mais utilizadas para definição dos indivíduos que são obrigados a deixar suas residências habituais por razões ambientais: i) Migrante Ambiental é um termo mais genérico, o qual se refere a qualquer indivíduo que se desloque no espaço geográfico por motivos ambientais; ii) Migrante Ambientalmente Forçado é o migrante ambiental, porém com a especificação de que sua migração foi forçada e não por ato voluntário; iii) Eco migrante seria um termo mais abrangente, pois está relacionando aos fatores ecológicos, utilizados tanto para aqueles que migram voluntariamente para explorar recursos naturais em novas áreas, como aqueles que são forçados a mudar quando os recursos naturais dos quais dependem são destruídos; iv) Deslocados Ambientais são apenas aqueles que migram internamente por causas ambientais, excluindo os que migram internacionalmente (CLARO, 2015).

Importante salientar que, os migrantes por razões ambientais não se enquadram nas situações convencionais previstas na legislação internacional específica de refugiados. Em razão disso, encontram-se essas variadas denominações que evitam usar o termo refúgio quando os condicionantes estão relacionados às questões ambientais (CLARO, 2015).

Os fatores relacionados ao meio ambiente são complexos, pois frequentemente estão conectados a mais de um condicionante, além dos recursos naturais em si, como: o meio social, a política e a economia, os quais influenciam igualmente na decisão de migração. Desta forma percebe-se que a dificuldade em delimitar uma causa específica para migração influencia nas discussões em delimitar esses indivíduos em uma determinada nomenclatura.

É possível verificar essa dificuldade quando nos deparamos com os migrantes de crise, visto que situações de condições desfavoráveis de vida e

dificuldades financeiras são consequências de desastres e degradações⁵¹ ambientais, fato que torna árdua a missão de distinguir entre esses e os migrantes ambientais.

A dificuldade apresenta-se especialmente em casos de degradação ambiental lenta, no qual se considera que outros fatores socioeconômicos fortemente influenciam a opção pela migração, é o caso, por exemplo, que ocorre nas regiões de secas e desertificações dos solos que passam a ser improdutivos. Assim, na ocorrência de desastres mais repentinos, tais como terremotos e erupções vulcânicas, é mais fácil perceber o evento natural como causador do deslocamento (SALIBBA; VALLE, 2017).

Quando os desastres naturais ou outros eventos ambientais são comuns em uma determinada região, este evento não se apresentará como crise, a menos que existam outros fatores pré-existentes de fragilidades no local que torne insustentável a superação do evento. Por essa razão Jane Mcadam (2014) afirma “[...] o que pode ser intemperizado por uma comunidade ou indivíduo pode constituir uma crise para outra”.

Ou seja, para a autora, o que constitui a crise e estimula a migração é a capacidade de resposta e a situação que o local atingido e a comunidade se encontram. Os locais mais estruturados, com condições menos precárias e mais resilientes, possivelmente terão mais capacidade de superar o evento, não se constituindo em crise e evitando a migração.

A migração de crise nos dizeres de Mcadam (2014) “é a dimensão social subjacente que a transformará de um encontro meramente perigoso em uma situação de estresse. Testa a resiliência de indivíduos e comunidades e pode levar ao movimento”. De acordo com a conclusão da autora, a migração de crise não é, portanto, aquela desencadeada diretamente por um evento extremo, mas sim pela ausência de resposta eficaz a uma combinação complexa de fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais que o referido evento pode desencadear.

Para Mcadam (2014), “eventos ou processos particulares devem ser reconhecidos como apenas um aspecto do processo de uma crise, que está enraizada em iniquidades ou vulnerabilidades sistêmicas que tornam grupos específicos mais vulneráveis ao deslocamento”. Contudo, tanto em casos de conflitos armados, perseguições e crise econômica, quanto nos casos de desastres ambientais, a situação pode chegar a consequências extremas aos

deslocados de maneira que os obriguem igualmente a buscar novos locais⁵² de moradia em razão da falta de acesso a direitos basilares.

No entanto, até recentemente, as questões de proteção e assistência da comunidade internacional têm mantido o foco somente aos deslocados por razões de conflitos, embora o número de deslocamentos por desastres naturais tenha crescido de maneira a superar os movimentos migratórios gerados por conflitos, conforme já demonstrado (p. 34) no gráfico que apresenta o último relatório divulgado pelo IDMC (2019) (MCADAM, 2014).

Desta forma, o importante é abarcar os aspectos principais sobre o tema da delimitação terminológica, sem obscurecer os debates mais importantes sobre ele: as responsabilidades coletivas sobre o impacto humano no meio ambiente e sobre o destino e proteção desses migrantes. A questão técnica para determinar quem é ou não é refugiado tem um grande significado para as pessoas deslocadas, uma vez que a resposta determina o grau de apoio e proteção que os indivíduos recebem assim como a solução de longo prazo para sua condição (CLARO, 2015).

Porém, conforme será fundamentado a seguir, existe uma delimitação terminológica que foi escolhida para ser aplicada nesta pesquisa, a qual permite abarcar as diversas situações de risco que os indivíduos em movimento possam encontrar, contemplando tanto os movimentos internos como os internacionais, são os chamados migrantes ambientalmente forçados.

1.4.2 Migrantes ambientalmente forçados: conceitos e fundamentos para uma escolha terminológica

Seguindo os entendimentos de Aydos (2010), no que toca a categoria jurídica de refugiados, o status concedido através da Convenção de 1951 foi datado e historicamente sedimentado a um grupo de pessoas específico, que não reflete o fenômeno da migração forçada e sua complexidade. Outrossim, a delimitação traçada aos refugiados não alcança os multifatores que podem ensejar a migração. Para a autora, o termo migração forçada é mais amplo e englobam diversos tipos de migrantes, inclusive o refugiado e outros solicitantes de refúgio ou asilo (AYDOS, 2010, p. 52).

Ou seja, o termo migrante pode ser entendido como um termo genérico, o qual abrange várias categorias, tais como: os refugiados, os deslocados

internamente e os migrantes, tendo em vista que vários fatores podem ⁵³ ser auferidos da migração, questões econômicas, climáticas, ambientais, guerras, dentre outros. Porém, convém ressaltar ainda as diferenças pontuais existentes entre os migrantes voluntários e os migrantes forçados (DUARTE; ANONNI, 2018, p. 95).

A migração voluntária se perfaz quando o deslocamento ocorre por um ato volitivo do indivíduo ou de sua família para outra região no seu território ou para além das fronteiras de seu país. A expectativa de alcançar melhores condições de vida em outro lugar faz com que essas pessoas busquem maior qualidade de vida, seja por motivo social, econômico ou climático (DUARTE; ANONNI, 2018, p. 95).

Já as migrações forçadas advêm de situações extremas que impossibilitam os indivíduos de escolher entre ficar ou deixar seu lar, forçando o seu deslocamento como estratégia de sobrevivência. Elas podem se referir também a pessoas que se deslocam no âmbito interno nos Estados por questões de conflitos armados e desastres ambientais (DUARTE; ANONNI, 2018, p.96). Ou seja, a categoria de migrantes ambientais pode se referir aos deslocamentos voluntários ou forçados, bem como aos movimentos de trânsito internos ou internacionais, sendo um gênero que contempla diversas categorias de deslocamentos.

Convém ressaltar que o migrante forçado, de acordo com Duarte e Anonni (2018, p. 96) “[...] pode obter proteção internacional, que neste caso, é feita por meio de asilo ou refúgio”. Porém, quando estamos diante de uma migração forçada internacional, existe o agravamento, muitas vezes, na proteção desses indivíduos, considerando a limitação da concessão de refúgio às causas expressas na Convenção de 1951. Nesse aspecto, os organismos internacionais como a ONU e o ACNUR, buscam se referir a migrantes e refugiados de forma separada, a fim de demarcar a proteção que deverá recair sobre esses indivíduos.

O fenômeno da migração, por envolver vários atores da sociedade, a citar: a política, as estruturas institucionais, os organismos internacionais como a ONU, o ACNUR, a OIM, dentre outros, exige que os governos dos Estados exerçam com responsabilidade o importante papel de contrabalancear a gestão das situações que envolvem os Direitos Humanos e as migrações. Dessa forma, aos governos caberia desempenhar o papel no controle ou contenção

das migrações (DUARTE; ANONNI, 2018).

Convém ressaltar, que o diploma normativo no âmbito internacional, o qual rege a proteção dos refugiados, não abarca os migrantes forçados, independentemente da causa dessa migração estar igualmente relacionada a violações de Direitos Humanos. Portanto, existe uma separação conceitual que busca diferir o migrante forçado, genericamente considerado e o titular do direito ao refúgio (DUARTE; ANONNI, 2018).

Conforme explica o ACNUR, alguns formuladores de políticas, organizações internacionais e meios de comunicação compreendem e utilizam o termo migrante como um termo generalista, que abarcam migrantes e refugiados. Estatísticas globais em migrações internacionais normalmente utilizam uma definição de migração internacional que inclui os movimentos de solicitantes de refúgio e de refugiados. No entanto, o referido Comissariado menciona que prefere não aderir ao termo, pois “tira atenção das necessidades específicas dos refugiados e das obrigações legais que a comunidade internacional concordou em direcionar a eles” (ACNUR, 2016, s/n).

Para o Comissariado, em discussões públicas essa prática pode facilmente gerar confusão e pode também ter sérias consequências para a vida e segurança de refugiados, pois a migração é comumente compreendida como um processo voluntário, que não é o caso de refugiados, os quais não podem retornar às suas casas em segurança e, conseqüentemente, têm direito a proteções específicas no escopo do Direito Internacional que não alcançam os migrantes.

Assim, o ACNUR, apesar de reconhecer abertamente a gravidade e a complexidade dos fatores ambientais que geram os fluxos de migrantes e refugiados, bem como a tênue distinção entre esses dois, não reconhece essa categoria como refugiado (RAMOS, 2011, p. 86). Por essa razão, prefere manter a separação técnica dos termos migrantes e refugiados, adotando uma ou outra de acordo com a situação do deslocamento.

Por outro lado, para a OIM (2009), dentre os conceitos de refugiados, o migrante forçado seria a definição utilizada de forma genérica para o movimento de pessoas coagidas por ameaças a sua vida e/ou de seus familiares que se deslocam para outra região, inserindo os casos de deslocamentos internos ou internacionais, seja em decorrência de desastres naturais, nucleares, químicos, fome ou projeto de desenvolvimento. Ou seja,

conforme o conceito trazido pela OIM, a migração forçada é:

Um movimento migratório em que existe um elemento de coerção, incluindo ameaças à vida e aos meios de subsistência, quer decorrentes de causas naturais ou causadas pelo homem (por exemplo, movimentos de refugiados e deslocados internos, bem como pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais); desastres químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento) (OIM, 2009, p. 41).

Extraí-se da referida conceituação que a migração forçada envolve processos migratórios, os quais ocorrem por situações que coagem o indivíduo a se deslocar, independentemente da causa estar relacionada a fenômenos naturais ou antropogênicos, assim como independe se os movimentos ocorrem no âmbito interno ou internacional.

É uma definição ampla, a qual possibilita contemplar as pessoas que se encontram nas mais variadas formas de deslocamentos, incluindo na categoria de migrantes forçados, aqueles que utilizam o movimento migratório como estratégia para superar a situação de extrema vulnerabilidade que lhes atingiu, podendo ser ela decorrente de desastres naturais. Nesse sentido, os refugiados pertencem à categoria dos migrantes forçados, que também compreende: solicitantes de refúgio/asilo, deslocados internos, repatriados e reassentados.

A OIM, junto com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), na busca por aprofundar o tema no âmbito internacional, propôs uma definição para migrantes ambientais que possibilite sua adaptação a eventuais decisões com base no Direito Internacional, de forma que permita auxiliar nas decisões quanto às responsabilidades e soluções conjuntas aos indivíduos desta categoria (RAMOS, 2011, p. 85).

Foi com base nas sugestões apresentadas pelos participantes do seminário sobre migração e meio ambiente para a categorização do fenômeno, que surgiu a conceituação de migrantes ambientalmente forçados, como aqueles que evitam o pior e, para isso, têm que sair de suas casas devido a uma perda de meios de subsistência e seu deslocamento é essencialmente permanente. Exemplos incluem o deslocamento ou migração devido à elevação do nível do mar ou da perda do solo (RAMOS, 2011, p. 85).

Quando a motivação que impeliu os indivíduos a se deslocarem está relacionada aos fatores ambientais, denominam-se migrantes ambientalmente

forçados, e é nesse sentido que a *United Nations University's Institute*⁵⁶ trouxe uma conceituação divulgada em 2007, quando descreveu a distinção entre o migrante ambientalmente forçado dos ambientalmente motivados, como aquelas pessoas que deixam seu local de residência habitual em decorrência de uma condição ambiental de estresse, diferentemente do migrante motivado ambientalmente, que na presença do fator estressante pode optar pela migração. Entre os referidos termos demonstra-se que a incapacidade de decisão da pessoa é o fator determinante da denominação (PEREIRA; MINILLO; COSTA, 2013, p. 174).

Convém ressaltar, que os termos abordados são meramente descritivos dessa nova categoria de migrantes, pois nenhum deles se enquadra na perspectiva do Direito Internacional dos Refugiados. Por tais razões, existem duas correntes que buscam soluções diferentes para o problema das migrações ambientais, mas ainda de forma geral pouco significado apresentou no plano concreto.

Uma das correntes defende a adaptação da categoria em antigas fórmulas e institutos do Direito Internacional; aqui a solução se enquadraria, por exemplo, na Convenção de 1951 contemplar os migrantes ambientalmente forçados, se adaptando às novas realidades da sociedade; Por outro lado, existem os defensores de um sistema específico de proteção, mas que não fosse necessariamente vinculante, considerando a dificuldade muitas vezes de obter um consenso mínimo por parte dos envolvidos (RAMOS, 2011).

Apesar das intensas discussões acerca das soluções mais adequadas aos migrantes ambientais, os debates sobre esse tema permanecem demasiadamente focados na delimitação terminológica para esse fenômeno, prevalecendo essas discussões em detrimento da imperiosa construção de uma estrutura jurídica capaz de enfrentar as situações complexas que a degradação ambiental, como causa dos fluxos migratórios, exige (RAMOS, 2011).

A indefinição do termo migrante ambientalmente forçado não contribuiu para sua regulação, sendo mais um fator que agrava a construção de um sistema jurídico para proteção desses indivíduos. Quando comparamos o caso do terrorismo às migrações ambientais, percebemos que no primeiro caso busca-se uma definição e o estabelecimento de um regime com regras próprias, mas para tanto, há a flexibilização das propostas de acordo com os

interesses dos Estados. Já no segundo caso, a flexibilização não ocorre, pois⁵⁷ de acordo com uma das correntes mencionadas anteriormente, diversas propostas visam enquadrar a migração ambiental no conceito já internacionalmente consolidado de refugiados, o que não é possível no âmbito da Convenção de 1951 (SALIBA; VALLE, 2017).

De acordo com os autores Saliba e Valle (2017, p. 3):

[...] tais tentativas de validar juridicamente a ideia de refugiados ambientais não apenas agravam as discussões acerca da definição apropriada, como também dificultam a criação de um status específico para indivíduos cuja migração foi induzida por fatores ambientais.

Desse modo, as indefinições terminológicas refletem nas dificuldades de construção de uma estrutura consolidada para os migrantes ambientais, pois faz com que Estados esparsos adotem medidas provisórias e direcionadas a apenas certos casos concretos para lidar com a situação.

Uma questão que coloque em risco toda a humanidade como os perigos que as mudanças climáticas e os desastres ambientais podem trazer, além de tratar-se de uma questão de segurança nacional, é também uma preocupação internacional, pois elas encontram-se interligadas, uma vez que afetam direitos legítimos como a vida. A segurança depende de diversos atores da sociedade que se interligam, tais como: os Estados, os organismos internacionais e os indivíduos (PEREIRA; MINILLO; COSTA, 2013, p. 185).

Quando a situação extrapola as fronteiras nacionais, passam a ter implicações no âmbito internacional. Nesse contexto, é importante para os Estados além de poder agir unilateralmente, poder obter o apoio e a colaboração dos organismos internacionais, agindo multilateralmente. Desta forma, sejam quais forem as terminologias utilizadas para designar os migrantes ambientalmente forçados, as estimativas que apontam uma intensificação em seus números, não podem ser negligenciadas ao ponto de negar a concessão de proteção tanto no âmbito nacional, quanto no internacional a essa categoria (PEREIRA; MINILLO; COSTA, 2013, p. 185).

Após as breves explicações quanto às terminologias que circundam a matéria de migrações, concluímos, destacando que a escolha para o desenvolvimento desta pesquisa foi o termo migrantes ambientalmente forçados, considerando que, através dessa abertura terminológica, é possível

abarcam as diversas situações que assolam os movimentos de pessoas quando a causa está relacionada às questões ambientais, em especial aos desastres naturais. Percebemos que essa categoria recebe pouca atenção nos fenômenos migratórios e ausência de reconhecimento internacional quando necessitam de refúgio.

Portanto, a nomenclatura utilizada visa conceder a amplitude de situações já mencionadas no ponto 1.4 deste capítulo, quais sejam: migrações por condições econômicas, climáticas, ambientais, por violações de Direitos Humanos, guerras, desigualdades, dentre outras, as quais se relacionam com os deslocamentos involuntários, questões complexas, que podem surgir quando se trata do ambiente. Delimitar esses indivíduos em uma categoria específica de refugiados poderia resultar em mais restrições a eles e por consequência a diminuição de proteção dos direitos inerentes à condição que se encontram durante e após os movimentos migratórios.

É importante destacar que, independente da nomenclatura, o indivíduo que é forçado a migrar para garantir sua sobrevivência, encontra-se com necessidades vitais básicas, necessitando de amparo para reestabelecer suas condições mínimas, como moradia, alimentação, saúde e trabalho. Nessa perspectiva, embora seja importante esclarecer o termo escolhido para a realização desta pesquisa, vale destacar que o ser humano não se reduz a uma categoria de proteção, porquanto é reconhecido como sujeito o qual deve ter garantido os direitos básicos que lhe são inerentes como homem, independente do fator que gerou a diminuição desses direitos.

Assim, veremos no próximo capítulo as legislações implementadas ao longo dos anos como instrumento de proteção dos migrantes ambientalmente forçados, ressaltando que, inicialmente, será importante trazer para análise o diploma normativo no âmbito internacional que tutela os refugiados, bem como os instrumentos surgidos após este, a fim de averiguar as razões de existir uma forte preocupação quando as causas do refúgio funda-se em questões relacionadas ao meio ambiente como ocorre nos desastres naturais.

Ressalta-se que os termos abordados são meramente descritivos para essa nova categoria de migrantes, porém, nenhum deles se enquadra até o momento na perspectiva do Direito Internacional dos Refugiados (PEREIRA; MINILLO; COSTA, 2013, p. 175). Conforme já demonstrado anteriormente, os migrantes ambientalmente forçados não possuem um reconhecimento no

âmbito internacional, havendo uma lacuna legislativa no que toca a ⁵⁹ essa categoria. Dessa forma, serão trazidas ainda no decorrer do segundo capítulo as legislações criadas no âmbito interno do Brasil, que rege as situações de migrações, bem como as políticas adotadas no país para recepção desses indivíduos.

Percebe-se que a lacuna jurídica quanto aos migrantes ambientalmente forçados vai de encontro ao momento crítico que a sociedade contemporânea enfrenta. O cenário atual retrata o aumento de desastres ambientais e os reflexos desses fenômenos nos fluxos migratórios, em um cenário de resistência nas fronteiras e o conseqüente aumento de vulnerabilidades dos indivíduos que se encontram forçados aos movimentos migratórios para sobreviver. Importante assim averiguar os mecanismos legislativos existentes que possibilitam o resguardo dos direitos mínimos a esses indivíduos.

2 Legislações, invisibilidades e proteção dos migrantes ambientalmente forçados

Partiremos dos instrumentos internacionais, quais sejam, a Convenção para Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, para posteriormente averiguar os mecanismos de proteção para os migrantes ambientalmente forçados.

Nesse momento, após discorrer sobre a ausência de reconhecimento dessa categoria nesses diplomas internacionais, serão abordadas as invisibilidades históricas dessa categoria em normativas regionais e nas políticas públicas, analisando alguns dos instrumentos importantes que propulsionaram a ampliação cognitiva e os debates quanto aos demais fatores que podem gerar a migração e que não se restringem àqueles delimitados na Convenção para Refugiados de 1951.

A partir desse impulso regional de ampliação das causas que originam a migração, foi possível iniciar um processo de reconhecimento e proteção aos migrantes ambientalmente forçados.

2.1 As insuficiências normativas para os movimentos migratórios

Apesar de os movimentos migratórios por razões ambientais serem um fato cada vez mais presente na sociedade, verifica-se que ainda não há, no

cenário internacional, um instrumento amplo de proteção o qual contemple⁶⁰ diferentes aspectos que podem levar os indivíduos a se deslocarem como estratégia de sobrevivência. O instrumento internacional de proteção vigente é a Convenção de 1951, a qual será a seguir abordada, a fim de demonstrar que a mesma ainda é restrita para regular as diferentes situações e categorias existentes na migração, a citar os migrantes ambientalmente forçados.

Diante das insuficiências de alcance desse instrumento, os indivíduos que buscam proteção por razões diversas daquelas contempladas na Convenção de 1951, passam a depender da vontade política dos Estados em recepcioná-los e regularizá-los no novo território, através de instrumentos complementares, os quais, por vezes, podem acabar não sendo criados ou serem criados de forma incompleta. É nesse contexto de insuficiências normativas que Jubillut e Apolinário (2010, p. 277) chamam atenção para as consequências que essa situação trouxe no que se refere à proteção dos migrantes:

Verifica-se a tendência de se buscar enquadrar todas as situações de migrantes nos poucos institutos legais internacionais específicos existentes, o que, por um lado, gera falta de utilização criteriosa das distinções entre os migrantes e, por outro lado, impede o desenvolvimento de novas formas de proteção, ao mesmo tempo que minimiza a efetividade das poucas normas existentes.

A partir dessa concepção, tem-se que a existência de poucos instrumentos legais no âmbito internacional para regulamentar as situações de migrações, pode gerar a tentativa do enquadramento de todas as ocorrências em um mesmo instrumento, afastando-se de requisitos criteriosos para o tratamento de situações distintas daquelas previstas no instrumento existente.

Nesse sentido, os mencionados autores alertam para duas consequências negativas: o impedimento do desenvolvimento de novas formas de proteção, uma vez que haverá a tentativa de enquadramento das diversas situações em instrumentos já existentes, afastando-se assim de propostas de implementação de novo instrumento normativo específico; e como uma segunda consequência, a minimização da efetividade das poucas normas já existentes, pois se a norma vigente em um instrumento específico não contempla as necessidades que derivam de variadas situações decorrente da migração, na prática sua efetividade acabará se tornando de pouca

contribuição, pois deixará de contemplar os migrantes ambientalmente⁶¹ forçados, como ocorreu no caso dos Haitianos, cuja situação de deslocamento forçado deu-se em razão de fenômenos naturais.

Como efeito prático das consequências apontadas pelos autores, ocorre a tentativa de inúmeros migrantes em obter a concessão de refúgio prevista na Convenção de 1951, por ser esse instrumento um dos mais completos em termos de proteção para os indivíduos em movimentos migratórios, ainda que não façam parte do enquadramento específico naquele instrumento de proteção.

Ou seja, muito embora a Convenção de 1951 não contemple diferentes migrantes, a citar os migrantes ambientalmente forçados, pois não estabelecem critérios específicos que atendam suas peculiaridades, há a tentativa de enquadramento desses indivíduos como forma de proteção complementar por não haver outro instrumento que os contemplem no âmbito internacional.

É importante compreender a situação abordada pelos autores, pois foi uma das causas que propulsionou discussões quanto à necessidade de criação de novos instrumentos internacionais de proteção para os migrantes forçados, cujas causas não se restringiam às previstas no instrumento vigente, qual seja, a Convenção de 1951 para Refugiados e dentre elas está às causas por razões ambientais. Porém, antes de adentrar nesse entendimento, faz-se necessário trazer informações essenciais quanto ao surgimento da Convenção de 1951 para Refugiados, bem como as suas normas de proteção e as regras de enquadramento dos indivíduos em seu conduto.

2.2 Do contexto histórico à consolidação da Convenção de 1951 para os Refugiados

A situação que descreve a necessidade das pessoas abandonarem suas moradias habituais em busca de proteção é recorrente na história da humanidade. Em diferentes períodos são encontradas referências à concessão de asilo em território estrangeiro, por diversos motivos, seja pela necessidade de fuga diante das privações ambientais, seja por razões econômicas, sociais ou pelas discriminações de cunho religioso, impulsionadas pelos governantes em seus Estados.

Porém, quando entramos no contexto histórico das migrações,⁶² é importante iniciarmos pelo nomadismo, uma forma de vida que esteve presente nos grupos humanos, especialmente antes da Revolução Agrícola. Consiste em uma prática humana de grupos que, ao invés de viverem fixos em um só local, espalham-se pelo território à procura de alimento. As mobilidades ocorriam de acordo com as disponibilidades dos recursos naturais, ou seja, quando estes se esgotavam em um lugar, moviam-se para outros locais (PINSKY, 2011).

Por muitos anos a humanidade viveu de forma nômade, sendo este modo de vida a primeira forma de sobrevivência dos homens e que duraram milhares de anos, não deixando de existir com o início da agricultura. Os primeiros humanos surgiram em um ponto do continente africano, e, a partir dali, espalharam-se pelo globo (PINSKY, 2011).

Convém salientar que o nomadismo passou por alterações significativas, pois inicialmente as pessoas migravam com maior frequência em busca de água e comida. Com o desenvolvimento de técnicas e artefatos passaram a conseguir permanecer por mais tempo em uma determinada localidade e após cessarem os recursos, migravam novamente (PINSKY, 2011).

Afora essa situação inicial de deslocamentos dos nômades em busca de alimentos, destacamos a existência de textos escritos há 3.500 anos, relatando situações de deslocamentos relacionadas ao poder, quando surgiram os antigos impérios do Oriente Médio como o de Hitita, o império Babilônico, Assírio e Egípcio antigo (IKMR, 2017).

Avançando no tempo, pode-se identificar a partir do século XV, o aparecimento de indivíduos em situação de deslocamento em consequência da expulsão e da migração forçada de judeus da atual Espanha, em virtude de questões religiosas; e ao longo do século XVI com a expulsão de muçulmanos nacionais do Império Otomano¹³, que se tornou rival dos Estados Ibéricos no

¹³ Sob o domínio do Império Otomano ocorreu uma série de invasões, migrações, deportações e massacres que reduziu os armênios, povo cristão, a uma população minoritária em seu território original, forçando inúmeros mercadores, personalidades religiosas e intelectuais a migrarem para a Índia, Rússia, Polônia e outros países do Leste Europeu. No século XV, os armênios restantes sobreviviam como camponeses, enquanto muitos outros eram artesãos e mercadores em Constantinopla, Esmirna, ou outras cidades menores. No século XIX, a ideia de independência voltou a ganhar força, mas no ano de 1909, o Império Otomano iniciou um massacre que fez vinte mil vítimas. Na Primeira Guerra Mundial, o Império Otomano estava em guerra com a Tríplice Entente, composta por Grã-Bretanha, Rússia e França e, como em todos os países beligerantes, cidadãos do sexo masculino foram convocados em massa. No caso otomano, por se tratar de um império com várias minorias nacionais hostis a Istambul, o

mediterrâneo. Já no século XVIII¹⁴, novamente com base no argumento⁶³ religioso, puritanos, *quakers* e católicos irlandeses são expulsos da Grã-Bretanha, passando a necessitar de um novo lugar para reestabelecer suas vidas (IKMR, 2017).

É notável que, durante muitos séculos diversas causas propulsionaram deslocamentos forçados dos indivíduos de uma região para outra havendo, porém, fortes motivações religiosas e políticas como responsáveis por essas movimentações. Contudo, até o século XIX, muitos países não adotavam nenhum tipo de diferença em relação aos direitos dos nacionais e dos estrangeiros, havendo neste período, a possibilidade de livre circulação dos indivíduos entre os países (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).

No entanto, a Primeira Guerra Mundial trouxe mudanças nesse cenário, com restrições à liberdade de residência e diferenças entre os direitos de nacionais e de estrangeiros. Assim, até o período anterior à Primeira Guerra Mundial, não havia institutos internacionais garantidores de uma proteção jurídica àqueles que necessitavam recorrer ao refúgio além das fronteiras de seu país de origem, pois essa situação era solucionada por meio de concessão de asilo ou de instrumentos relacionados ao Direito Penal Internacional com a extradição (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).

Nesse contexto histórico, pode-se dizer que a proteção na sociedade internacional, de forma organizada, teve origem somente no século XX, quando foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, em decorrência dos apátridas surgidos pela queda do Império Otomano e pela Revolução Russa. Foi, de forma mais precisa, em 1921, que ocorreu a criação da primeira organização oficial de proteção para os refugiados de forma coordenada,

recrutamento não foi bem recebido por muitas dessas minorias. Os armênios se rebelaram contra a guerra e contra a interminável opressão otomana. Foram reprimidos com um genocídio em massa; de acordo com fontes armênias, cerca de 1,5 milhão de pessoas foram humilhadas, deportadas, torturadas, estupradas e/ou mortas. Em 15 de abril de 1915, teve início uma operação programada de extermínio do povo armênio conduzida pelo governo dos Jovens Turcos, com prisões de líderes intelectuais e políticos, seguida pela deportação da população e da marcha pelo deserto da Mesopotâmia, onde brutalmente foram assassinados cerca de 1,5 milhão de uma população total de aproximadamente dois milhões de armênios. Armênios tiveram o direito de portar o Passaporte Nansen e passaram a ser conhecidos, juntamente com os russos, como refugiados Nansen (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).

¹⁴ Nesse mesmo século, na França iluminista, ocorreu a positivação do direito de asilo surgindo este instituto pela primeira vez em uma Constituição. Porém, desde 1789 nas ideias da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que estabeleceu os direitos à segurança, à proteção e à dignidade, já era possível encontrar o fundamento jurídico que permitiu a constitucionalização do direito de asilo. Este progresso não foi, entretanto, replicado nas décadas que se seguiram pela Europa, onde o direito subjetivo sobre acolhimento de estrangeiros em seu território (direito à proteção) voltou a ser uma prerrogativa estatal.

chamada o Alto Comissariado para Refugiados Russos, através de uma ação⁶⁴ conjunta da Liga das Nações e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha¹⁵, com a finalidade de regular a situação jurídica dos refugiados, repatriá-los ou levá-los a assentamentos (IKMR, 2017).

Convém destacar o importante papel desempenhado pelo Alto Comissariado sob a coordenação de Fridtojf Nansen, delegado do Governo da Noruega na Sociedade das Nações, responsável por sensibilizar a comunidade internacional para encontrar uma solução permanente para o problema dos refugiados. Dentre os feitos relevantes conquistados pelo Comissariado, está a ratificação por 52 países do Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos¹⁶, ocorrido em 1922 em Genebra (IKMR, 2017).

Esse Ajuste era destinado aos refugiados russos para concedê-los um status jurídico, bem como para identificá-los e permitir aos que se refugiavam, viajar sobre o território dos países que os reconheciam, podendo retornar ao país que originalmente lhe havia expedido o documento (IKMR, 2017).

Constata-se que o referido feito possibilitou a concretização de um passo importante para os refugiados reestabelecerem suas vidas de forma regular e com mais segurança, pois assim eles passaram a poder se mover para outras áreas que reconheciam o seu documento como devido para conceder acolhimento regular na condição de refugiado. Ou seja, de forma mais direta, pode-se dizer que esta concretização contribuiu para diminuir os casos de apatridia, uma vez que os 52 governos que ratificaram o documento, permitiam a entrada e regularização daqueles que buscavam refúgio em seus Estados (IKMR, 2017).

Já em 1924, após a criação do Certificado de Identidade para os refugiados russos, o mandado do Alto Comissariado foi ampliado para proteger também os armênios, vítimas do primeiro grande genocídio do século XX. A referida ampliação ocorreu a partir da criação do chamado Plano Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para Refugiados Armênios, assinado

¹⁵ O Comitê Internacional da Cruz Vermelha é uma organização internacionalmente conhecida por sua atuação em situações de guerra. Ao ajudar vítimas de guerra, a atuação da Cruz Vermelha recai sobre o domínio do Direito Internacional Humanitário, mas, como muitas vezes os conflitos bélicos geram refugiados, essa organização acaba, na prática, por assisti-los (JUBILUT, 2007, p. 74).

¹⁶ O referido documento por ter sido uma idealização de Fridtjof Nansen, ficou conhecido como Passaporte Nansen (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).

entre 35 nações, dentre elas o Brasil, com o objetivo central de estender⁶⁵ o sistema de proteção jurídica criado para os russos aos 300 mil armênios que fugiam por motivos de perseguição, encontrando-se espalhados pela Síria, Iraque, Chipre, Palestina, Grécia, Bulgária e por outros países europeus (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).

Contudo, apesar de conquistas alcançadas pelo Alto Comissariado, na prática evidenciou-se pouco operacional os encargos por ele desempenhados, não suprimindo as necessidades do grande número de refugiados existentes. Assim, em 1933, houve uma descentralização, ficando as responsabilidades quanto à proteção dos refugiados sob a égide do Secretariado da Liga das Nações, enquanto a responsabilidade pela administração dos demais programas de assistência foi transferida para uma agência que se tornou conhecida como o Escritório Nansen (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).

Nesse mesmo período, foram abertas as assinaturas para a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, a qual foi elaborada pelo referido Escritório com os objetivos de ampliar as práticas de repatriação, bem como para conceder aos refugiados russos e armênios os direitos nos países que lhes concediam asilo (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).

A tentativa da descentralização era concretizar ações mais específicas, capazes de efetivar a proteção almejada quando da elaboração do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, adotando planos mais consistentes aos indivíduos em deslocamento. Porém, os eventos históricos que se seguiram ao momento pós-descentralização, foram cruciais para estabelecer uma nova definição da estrutura criada para proteção dos refugiados russos.

Inicialmente, é considerável trazer a situação dos judeus alemães que marcou o contexto histórico com as perseguições por motivo de raça, em razão da política discriminatória adotada pelo governo nazista de Adolf Hitler, o qual assumiu o poder em 30 de janeiro de 1933. Em decorrência da gravidade da situação, a qual foi se acentuando com o passar do tempo, em 4 de julho de 1936, através de um acordo, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha (Judeus e outros), estabelecendo que os refugiados não deveriam ser devolvidos à fronteira germânica (BARRICHELLO, ARAUJO, 2014).

A partir deste regramento surgiu um novo critério para definir a proteção do refugiado, qual seja: a perseguição. Posteriormente, a criação do acordo foi

redigida em 1938 a Convenção Relativa aos Refugiados provenientes da Alemanha, igualando a situação de apatridia a do refugiado e excluindo da Convenção aqueles que saiam de seu país somente por conveniência (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).⁶⁶

O instrumento criado para proteção dos refugiados que surgiram durante o período ditatorial de Hitler, foi de suma importância para evitar a devolução daqueles que conseguiam fugir das perseguições desse governo, uma vez que a Convenção estabelecia a proibição da expulsão ou devolução dos refugiados ao território alemão, reiterando o princípio de *non-refoulement* (não devolução)¹⁷ (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).

Ainda nesse período, surgiu a proposição da Noruega em integrar os organismos que tratavam os refugiados através da criação de um órgão internacional único, que foi concretizado a partir da regulamentação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR), sediado em Londres. Sendo assim, em dezembro de 1938, deu-se a extinção do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para os refugiados da Alemanha, ficando as responsabilidades a cargo somente do ACLNR, cujas atividades iniciaram-se em 1º de janeiro de 1939 (BARRICHELLO; ARAUJO, 2014).

Porém, com a Segunda Guerra Mundial mais problemas e dificuldades surgiram em relação aos refugiados, não sendo concretizada a prevenção almejada quando da criação daquele organismo único e integrado. Nesse contexto, em 1946 o mandato da ACLNR foi concluído logo após as atividades da Liga das Nações cessarem, fato que ocorreu por meio da deliberação da Assembleia da Liga das Nações (SERRAGLIO, 2014).

Posteriormente, no ano de 1947, a ONU assumiu a proteção internacional dos refugiados e em 3 de dezembro de 1949, a Assembleia-Geral editou a Resolução 319 A (IV), com o objetivo de criar o ACNUR, com a tarefa fundamental de conceder proteção jurídica internacional aos refugiados e adotar a Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados. Três anos depois (1950) a Assembleia-Geral da ONU aprovou o Estatuto do ACNUR e posteriormente, em 1951, aprovou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, a qual definiu o termo refugiado, elencando direitos e deveres

¹⁷ O princípio da não devolução estabelece que ninguém pode ser obrigado a retornar a um país em que sua vida e liberdade estejam ameaçadas. Esse direito está consagrado no artigo 33 da Convenção de 1951, sendo considerado um princípio geral tanto do Direito dos Refugiados como do Direito dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2013).

aos que se encontram desamparados em busca de refúgio (SERRAGLIÓ,⁶⁷ 2014).

Para a aprovação e assinatura da Convenção, foi realizada em Genebra a Conferência de Plenipotenciários, na qual tiveram participação: a delegação de 26 países, representantes do ACNUR, da OIR (Organização Internacional dos Refugiados) e da OIT (Organização Internacional do Trabalho) (sem direito a voto), da *Cáritas Internationalis*, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e de diversas ONGs, como observadores (BARRICHELO; ARAUJO, 2014).

A Conferência foi marcada por duas correntes de pensamento distintas: uma delas chamada de Universalista, a qual entendia a Convenção como um instrumento geral que deveria ser aplicável a todos os refugiados, independentemente de sua origem; e a outra, chamada de Europeísta, a qual entendia que a Convenção tinha seu alcance limitado e deveria se aplicar somente aos refugiados originados de países europeus. Ambas as correntes foram importantes para a construção da Convenção, a qual foi finalizada com a assinatura de 12 países, entrando em vigor em 1954, sendo considerada a partir de então o eixo fundador do Direito Internacional dos Refugiados. (BARRICHELO; ARAUJO, 2014).

Contudo, embora a finalidade de construção da Convenção fosse pautada na proteção abrangente, o seu primeiro dispositivo já estabeleceu barreiras no alcance dessa proteção a fatos ocorridos dentro de um determinado período de tempo, conforme aparece no primeiro artigo do referido instrumento (ACNUR, 1951), quando menciona: “para os fins da presente Convenção o termo refugiado se aplicará a qualquer pessoa: que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951[...]”.

Ademais, convém ressaltar que Convenção apresentou, além da restrição temporal, a geográfica, limitando aos acontecimentos ocorridos na Europa, ou Europa e alhures, delegando a cada Estado contratante, o dever de elaborar uma declaração que precise o alcance que pretende dar a expressão alhures para assumir as obrigações previstas na Convenção, conforme se vislumbra na alínea B do artigo 1º da Convenção (ACNUR, 1951):

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou 3

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951⁶⁸ na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

É possível notar, a partir da análise desses dispositivos, que a consolidação da Convenção para Refugiados foi elaborada para sanar os problemas decorridos da Europa após a Segunda-Guerra Mundial, limitando o conceito de refugiados¹⁸ somente aqueles indivíduos cujos acontecimentos os acometeram até 1º de janeiro de 1951, embora novas situações geradoras de conflitos e perseguições seguissem-se a esta data, tornando crescente novos fluxos de refugiados que necessitavam de proteção da Convenção.

Diante desse cenário, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, com o fim de ampliar a proteção aos refugiados para além dos acontecimentos ocorridos até a data de 1º de janeiro de 1951. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia tomou nota do Protocolo e solicitou ao Secretário-geral que submetesse o texto aos Estados para que os ratificassem. O Protocolo foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e pelo Secretário-geral no dia 31 de janeiro de 1967, sendo transmitido aos governos, que o ratificaram, entrando em vigor no dia 4 de outubro de 1967 (ACNUR, 1951).

Assim, encontramos nas razões fundantes do Protocolo, o surgimento de novas situações que não poderiam ficar fora do alcance da Convenção em razão do prazo ou do espaço geográfico dos acontecimentos, dispondo que “é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1º de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto (ACNUR, 1951, s/n)”. Dessa forma, encontramos no artigo 1º do Protocolo as disposições gerais quanto à aplicação da Convenção de 1951 aos

¹⁸ De acordo com a Convenção de 1951, o conceito de refugiado restringe-se a toda pessoa que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em dezembro de 2019.

refugiados:

1.Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados tal como a seguir definidos.

2.Para os efeitos do presente Protocolo, o termo refugiado deverá, exceto em relação à aplicação do parágrafo 3 deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do artigo 1, como se fossem omitidas as palavras como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 e[...] e as palavras [...] como resultado de tais acontecimentos, no artigo 1-A (2).

3.O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da Convenção de acordo com o artigo 1-B (1) (a) da Convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do artigo 1-B (2) da mesma, ser aplicadas também sob o presente Protocolo.

Percebe-se que o Protocolo de 1967 constitui-se em um adendo à Convenção de 1951, possibilitando o rompimento das restrições temporais e geográficas antes estabelecidas, permitindo o enquadramento na categoria de refugiados os indivíduos que sofreram com acontecimentos fora do período de 1º de janeiro de 1951 e independentemente do local em que tenham ocorrido esses acontecimentos. Desta forma, atualmente vigoram dois instrumentos normativos no âmbito internacional para proteção dos refugiados, a Convenção de 1951 e o seu adendo presente no Protocolo de 1967.

Quanto às fases que ocorreram para a instituição do refúgio e suas abordagens históricas, pode-se sucintamente descrevê-las em três: a primeira refere-se a uma abordagem jurídica, indo dos anos de 1920 a 1935 e caracteriza-se pelo reconhecimento com base no pertencimento do indivíduo a determinado grupo que necessitasse de proteção. Essa fase surgiu em decorrência do pós Primeira Guerra Mundial, na qual resultou uma massa de refugiados em consequência das quedas dos Impérios Russos, Austro-Húngaro e Otomano, estabelecendo uma nova ordem a partir dos Tratados de Paz que alteraram profundamente as bases territoriais da Europa Centro-Oriental (BARRICHELLO; ARAUJO, 2015).

Na segunda fase, a referência ocorre a partir de uma abordagem social, a qual abrange os períodos que vão de 1935 a 1939, caracterizada por prover assistência internacional para determinados grupos de refugiados em decorrência de acontecimentos políticos e sociais, principalmente relacionados ao Nazismo (BARRICHELLO, ARAUJO, 2015).

Por fim, a terceira fase refere-se à abordagem individualista, compatível com os períodos de 1938 a 1950, caracterizada pelo exame dos méritos do caso de cada solicitante de asilo, criando a necessidade de estabelecer um procedimento de análise individual, que transcende o pertencimento a uma categoria específica. Na abordagem individualista, portanto, não basta haver o pertencimento a um grupo de deslocados, é necessária a análise das razões de cada solicitante para o reconhecimento como refugiado (BARRICHELLO; ARAUJO, 2015).

Analisando as três fases, percebemos que a Convenção de 1951 constituiu-se na terceira fase, elegendo o exame de mérito para verificar o pedido de cada indivíduo para concessão de proteção, o que na prática revela-se como uma prerrogativa dos Estados.

No entanto, desde a definição geral de refugiado na Convenção de 1951, a concepção tem evoluído e expandindo-se de uma concepção individualista inicial para uma noção mais ampliada e recente, que nos dizeres de Trindade (2017, p. 413), compreende “não apenas os que se conformam à definição convencional de refugiado, mas também os que se encontram em situações análogas às dos refugiados”, a citar os migrantes ambientalmente forçados.

2.2.1 Os refugiados e a proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos

Embora na contemporaneidade exista a expansão da concepção de refugiado, no intuito de diminuir as vítimas desprotegidas de eventos extremos, desde o surgimento do instituto do refúgio até a sua consolidação em uma Convenção, existem problemas que persistem até os dias atuais quanto à definição de refugiado, o reconhecimento de seu *status* no âmbito nacional e o alcance internacional da proteção às situações análogas que originam os refugiados.

As dificuldades em determinar quem seriam os refugiados e o cabimento da proteção prevista na Convenção de 1951 aos indivíduos em situações análogas àquelas dispostas no seu conduto ocorrem mais notadamente por ser a Convenção um instrumento normativo, que estabelece condicionantes determinadas e não extensíveis a outras situações. Assim, a proteção

estabelecida na Convenção é garantida somente quando está presente uma ⁷¹ das cinco condicionantes estabelecidas no seu artigo 1º, parágrafo 2º, o qual estabelece que os acontecimentos devam estar relacionados aos motivos de: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (ACNUR, 1951).

Percebe-se, portanto, que há restrições quanto ao alcance da proteção aos indivíduos que são vítimas de algum acontecimento e passam por esta razão a necessitar de refúgio em outro local para além de suas fronteiras quando um dos requisitos para o seu enquadramento na Convenção não está presente. Convém destacar, que dentre os grupos de pessoas que migram forçadamente se inserem além dos refugiados, os deslocados internos, os apátridas e os asilados, conforme já estudados.

Entretanto, de acordo com as regras da Convenção, o instituto do refúgio somente estabeleceu diretrizes aos refugiados, não reconhecendo outras categorias de migrações forçadas, bem como restringiu sua proteção às vítimas de acontecimentos relacionados a uma das cinco condicionantes presentes no seu conduto.

Nesse aspecto, se discute a utilização da proteção conferida pelo refúgio em casos, por exemplo, de deslocamento internacional decorrente de desastres ambientais, indicando que o Direito Internacional não criou formas específicas de proteção para novos casos de migração que demandam a proteção internacional, como ocorre nas migrações forçadas por questões ambientais.

De acordo com Valério de Oliveira Mazzuoli (2016, p. 350), “são elementos essenciais do conceito de refúgio o fundado temor de perseguição (pelos cinco motivos citados: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas) e a extraterritorialidade”. O referido autor ainda esclarece que, atualmente o refúgio deve ser compreendido no plano global através dos conceitos presentes na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, bem como no plano regional, onde os motivos que levam ao refúgio podem ser ampliados.

No seu entendimento, tanto os instrumentos internacionais quanto os regionais, dialogam para estabelecer uma proteção ao solicitante de refúgio, assim, uma vez concedido o *status* de refugiado, aqueles que deixam o seu território pelos motivos consagrados nesses instrumentos, passam a ter proteção humanitária no país de refúgio (MAZZUOLI, 2016).

A partir dos dizeres acima expostos extrai-se que, apesar de haver

limitações para obtenção do *status* de refugiado, existem dois planos que se⁷² alinham para constituir uma rede de proteção aos indivíduos deslocados, internacional e regional. Nota-se que o autor menciona a proteção humanitária do país que concede o refúgio, uma vez que a proteção dos refugiados se encontra estritamente relacionada à proteção dos Direitos Humanos.

É o que ressalta Flávia Piovesan (2013, p. 234), quando menciona a existência de uma relação direta entre as normas de Direitos Humanos, os movimentos de refugiados e os problemas de proteção. Pontuando de forma mais específica essa relação, a autora delimita em quatro momentos o encontro entre os Direitos Humanos e o Refúgio:

O primeiro momento é anterior ao refúgio, em que a ameaça da violação ou a efetiva violação a direitos fundamentais resultam na busca de asilo. Pode-se afirmar que a violação e colapso do Estado de Direito, a violência, os conflitos internos e a limpeza étnica constituem as causas principais que levam à solicitação de refúgio;

O segundo momento ocorre quando a pessoa vê-se obrigada a abandonar seu país de origem, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a um determinado grupo social, ou mesmo por opiniões políticas. Ao deixarem seu país de origem, na busca de proteção aos seus Direitos Humanos, os refugiados são expostos a violações de Direitos Humanos, não apenas no país do qual saem, como também no país a que chegam;

O terceiro momento é o período do refúgio, em que os direitos dos refugiados devem ser protegidos pelo país que os acolheu. Durante o período em que são acolhidos como refugiados em outro país, eles devem ser tratados com dignidade;

O quarto momento é aquele no qual há a solução quanto ao problema dos refugiados. Dentre as soluções duráveis destacam-se: 1) a repatriação voluntária, 2) a integração local [...] (PIOVESAN, 2013, p. 236-237).

Nota-se que a autora demarcou quatro situações em que os Direitos Humanos se interconectam com o refúgio, considerando que os refugiados têm seus direitos mais basilares afetados durante todo o processo de refúgio, desde quando necessitou deslocar-se forçadamente de seu país de origem, até a concessão de refúgio, onde o refugiado passa a necessitar de uma solução durável para o seu problema.

Convém mencionar que os direitos dos refugiados decorrem das características dos Direitos Humanos, os quais são universais, indivisíveis, interdependentes, inter-relacionados e essenciais ao ser humano, dependendo

do Direito Internacional dos Direitos Humanos¹⁹ para sua efetividade. Nessa perspectiva, cabe esclarecer que o Direito Internacional dos Direitos Humanos se traduz em um ramo do Direito Internacional Público de caráter especial, pois prescreve obrigações de interesse geral, em um plano que ultrapassa a nacionalidade e soberania de um país (MAZZUOLI, 2016).

No caso dos refugiados, o Direito Internacional define seu status de proteção no sentido de evitar que eles sejam expulsos ou devolvidos ao local em que suas vidas e liberdades estejam em risco, estabelecendo deveres e direitos aos países para amparar e fornecer respaldo a esses deslocados (ACNUR, 1951). O Direito Internacional dos Refugiados, é sustentado, assim como as demais áreas jurídicas, por uma gama de princípios importantes que sustentam a tutela desses deslocados, constituídos pelo princípio da não devolução (*non refoulement*), não discriminação, solidariedade internacional e unidade familiar (GEDIEL; GODOY, 2016).

Conforme afirma Trindade (2017, p. 209), “o ordenamento jurídico internacional deve sua efetividade, sua universalidade e sua própria existência a estes princípios”. Ou seja, os princípios são os pilares que sustentam o Direito Internacional dos Refugiados, estruturando essa área jurídica para estabelecer a reconstrução e recuperação dos Direitos Humanos dos indivíduos em deslocamento.

Dessa forma, os Direitos Humanos não mais dependem do reconhecimento por parte de um Estado ou da existência do vínculo da nacionalidade, existindo o dever internacional de proteção aos indivíduos que se encontrem em situação de vulnerabilidade, confirmando-se o caráter universal e transnacional desses direitos.

Segundo Trindade (2017, p.184), no Direito Internacional Humanitário os princípios gerais que permeiam as Convenções e Protocolos são fundamentais para a humanidade, o que revelam um caráter imperativo, identificando-se em uma última análise com os próprios fundamentos do Direito Internacional Humanitário.

Partindo da ideia de proteção da dignidade do ser humano, como uma grande rede de proteção internacional dos indivíduos, alguns doutrinadores como Proner e Guerra (2008, p. 90), afirmam a indivisibilidade dessa proteção,

¹⁹ Sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e refugiados ver: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direitos Humanos. 3. ed. ver., atual e ampl. -Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

embora existam três vertentes que identificam os avanços que ocorreram na seara internacional:

[...] a terminologia “três grandes vertentes” serve para identificar como se deram os avanços no sistema de proteção internacional envolvendo o direito humanitário, os direitos humanos e o direito dos refugiados, mas, não se deve olvidar que o núcleo de proteção da pessoa humana é indivisível [...].

Dessa forma, atualmente, o ser humano conta com um grande sistema de proteção, denominado de Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*, o qual se divide em três vertentes de proteção: o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Essas vertentes possuem características próprias, atuando de forma específica em determinadas situações, porém, encontram-se estruturadas em uma base comum de proteção internacional dos Direitos Humanos (JUBILUT, 2007, p. 59).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos busca em última *ratio*, a garantia do direito à vida, e à dignidade de todas as pessoas, considerado como o salvaguardo do ser humano, consagrando em Tratados e Convenções os direitos e garantias que tem como propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias (TRINDADE, 2007, p. 210).

Nesse contexto, embora o Direito Internacional dos Refugiados seja uma importante construção de proteção específica para aos indivíduos que são obrigados a migrar como estratégia de sobrevivência, pois há uma necessidade muito peculiar de proteção voltada ao atendimento imediato destas pessoas, existe uma lacuna jurídica quanto à proteção de indivíduos que são forçados a migrar por situações outras que fogem daquelas expressas na Convenção de 1951, a citar os migrantes ambientalmente forçados.

Convém ressaltar que, independentemente das diferenças entre as causas que geraram o refugiado, o que leva uma pessoa a buscar asilo, refúgio ou qualquer forma de proteção é encontrar-se de alguma forma em situação de extrema vulnerabilidade, ou ter seus direitos mais basilares violados, seja por razões políticas, de raça ou religião, seja por questões ambientais.

Dessa maneira, os Estados possuem deveres, como manter a paz e promover os direitos fundamentais dos indivíduos, a fim de evitar os fluxos migratórios. Todavia, quando eles existem e não são contemplados em um

instrumento internacional como a Convenção de 1951 e o seu Protocolo ⁷⁵ de 1967, devem promover a proteção e a concessão dos direitos que a eles são devidos, atuando de forma complementar.

Sem embargo, nacionalmente, os países podem adotar normas internas a respeito dos direitos dos migrantes (estrangeiros), devendo, contudo, respeitar as obrigações assumidas internacionalmente e os padrões mínimos internacionais. Contudo, nota-se que, em razão do contexto de crise econômica e das preocupações com a segurança nacional, os Estados têm adotado restrições à migração.

No que toca ao estado brasileiro, pode-se dizer que ele é um país de trânsito e de destino dos migrantes, encontrando-se em uma das rotas desejáveis pelos migrantes. Contudo, a migração ao invés de ser compreendida como um fenômeno social, a qual necessita de atuação complexa do governo, é entendida como um problema ou ameaça à soberania nacional do país (ACNUR, 2019).

Essa concepção gera uma ausência de comprometimento com a situação migratória e conseqüentemente com a construção de soluções específicas para esse tema. Tal situação pode ser extraída a partir da análise à legislação brasileira, a qual até o ano de 2017, não tratava especificamente da situação de migração, trazendo um tratamento jurídico precário aqueles que não eram considerados nacionais de acordo com a Constituição Federal brasileira.

2.3 Da invisibilidade ao início do reconhecimento dos migrantes ambientalmente forçados

Ao observar a situação do migrante ao longo da história, verifica-se que antes mesmo do século XV, conforme esclarecido no início deste capítulo, já existiam casos de deslocamentos forçados e solicitações de proteção. Contudo, até os dias atuais muitas fragilidades políticas, jurídicas e sociais ainda precisam ser superadas para se tornar efetivo o reconhecimento e a proteção desses indivíduos.

A situação de mais fragilidade pode ser verificada quando tratamos dos migrantes ambientalmente forçados, uma vez que os mesmos ainda não são contemplados em instrumentos internacionais de proteção, ficando a mercê

das discricionariedades dos Estados receptores em criar mecanismos⁷⁶ e critérios para acolhê-los e conceder-lhes os direitos fundamentais para sua sobrevivência e desenvolvimento.

Essas fragilidades e incertezas que permeiam historicamente os migrantes podem ser mais bem compreendidas a partir da reflexão extraída da obra *Estranhos à Nossa Porta*, de Bauman (2017), no qual ele traduz o seu pensamento em relação à situação de migração no mundo. Em sua visão, os migrantes, considerados estranhos, são estigmatizados pelos governantes e pela mídia em geral como a causa do mal-estar da sociedade. Essa visão traz consequências a esses indivíduos como a falta de proteção e de um tratamento adequado para a situação que precisam enfrentar.

No decorrer da história das migrações, as invisibilidades por eles enfrentadas foram sustentadas pelas dificuldades em serem reconhecidos e contemplados nas políticas estratégicas de proteção, pois as migrações eram, e ainda são vistas, como um problema que demonstra as fragilidades mais profundas na estrutura do estado e da sociedade, gerando um desconforto na população e nos governantes, os quais por sua vez deixam em segundo plano ações concretas para solucionar a situação (BAUMAN, 2017). Os migrantes em última razão podem ser a representação do que Bauman (2017, p. 8) denomina de “personificação do colapso da ordem”.

Nesse entendimento, Bauman (2017) ressalta que o desconforto em relação aos migrantes ocorre:

[...] por esses indivíduos representarem para a humanidade um perigo, uma verdadeira ameaça, são eles quem expõe claramente as misérias humanas. Mazelas que, na verdade, causam pânico e, portanto, todos evitam a qualquer custo enfrentá-las cara a cara. Quer os políticos com seus programas de governo infames e hipócritas, quer as sociedades em geral.

Considerando essa percepção, não é difícil compreender que os governantes acabam optando por desviar a atenção das demandas sociais difíceis de resolver, as quais são geradas a partir do deslocamento, como a inclusão dos imigrantes, a criação de empregos de qualidade, o acesso à educação, à saúde e uma moradia digna, para um discurso de forte teor nacionalista, que promete a segurança das fronteiras contra potenciais ameaças terroristas, frequentemente associadas aos imigrantes muçulmanos

em busca de refúgio (D' CARLI, 2016).

No Brasil, por exemplo, podemos analisar a situação dos Venezuelanos, os quais buscaram refúgio, em especial no Estado de Roraima, após enfrentar problemas políticos e econômicos no Governo de Nicolás Maduro. Porém, os governantes do referido Estado declararam que havia uma sobrecarga dos serviços públicos e, portanto, não era capaz de atender à demanda de imigrantes que lá se instalaram. Alegaram também a impossibilidade de inseri-los em programas públicos relacionados à saúde, educação ou ao mercado de trabalho (SOUSA, 2020).

Cabe destacar que a definição de refúgio prevista na Convenção de 1951 representa o mínimo denominador comum sobre o qual os Estados puderam pactuar para proteger os refugiados europeus, produzidos antes da 2ª Guerra Mundial. Embora a definição clássica de refúgio fosse atualizada em 1967, com a adoção do Protocolo Adicional de Nova York, ainda assim, o instrumento internacional permaneceu restrito, deixando de fora a proteção de pessoas que sofram novas formas de deslocamento forçado no mundo, a citar os migrantes por razões ambientais (BAGGIO; SARTORETTO, 2018).

Diante desse cenário e considerando o pensamento de Bauman (2017), conclui-se que a ideia de incômodo social relacionada ao migrante e às questões migratórias, durante o percorrer histórico de solicitações de proteção, prejudicou o reconhecimento e a proteção desses deslocados, bem como a construção de estratégias focadas na solução das situações migratórias.

Assim, perfaz-se na contemporaneidade um discurso da comunidade internacional de mais proteção às situações migratórias, no entanto, empreendem restrições, considerando que sua criação veio a atender a uma situação específica do pós 2ª guerra mundial e desde então seu alcance de proteção tem sido dificultado quando se trata de novas situações que surgem dos movimentos migratórios, como ocorre com os sujeitos desta pesquisa.

Os reflexos dessas ações permanecem até hoje na história das migrações, compondo o contexto de fragilidade na proteção dos migrantes, os quais acabam por sua vez permanecendo invisíveis perante a sociedade. Diversas violações e atrocidades que ocorrem com os migrantes são distorcidas pela mídia, dando a ideia de que esses indivíduos são meros aventureiros que decidem transpor fronteiras em busca de novas oportunidades, representando assim ameaça aos nacionais.

Em relação a essa imagem do migrante, Bauman (2017) ressalta que,⁷⁸ na realidade, esses indivíduos enfrentam situações de extrema violação moral em busca de segurança. Os Estados que deveriam proteger, despendem tratamentos desumanos, no entanto esse cenário é abafado pela mídia, que apoiada por governantes, torna essa situação quase invisível para a sociedade. Nos dizeres do autor (2017, p. 2):

Crianças afogadas, muros apressadamente erguidos, cercas de arame farpado, campos de concentração superlotados e competindo entre si para acrescentar o insulto de tratarem os migrantes como batatas quentes às injúrias do exílio, de escapar por pouco dos perigos enervantes da viagem rumo à segurança – todas essas ofensas morais cada vez são menos notícia e aparecem com menor frequência “no noticiário”. Infelizmente, o destino dos choques é transformar-se na rotina tediosa da normalidade – e o dos pânicos é desgastar-se e desaparecer da vista e das consciências, envoltos no véu do esquecimento.

Ou seja, o autor chama a atenção para a tendência em normalizar as situações infames que os migrantes passam em busca de segurança, a ponto de tornarem-se insignificantes, e invisíveis os sofrimentos e as vulnerabilidades que esses indivíduos enfrentam. A título exemplificativo, Bauman (2017, p. 2) nos convida a recordar situações críticas pelas quais os migrantes passaram, a citar os afegãos em busca de asilo na Austrália, espremendo-se contra as cercas de arame farpado de Woomera ou confinados nos grandes centros de detenção construídos pelo governo australiano em Nauru ou na ilha Christmas, para impedi-los de entrar em suas águas territoriais.

Outra situação ocorreu com dezenas de exilados sudaneses mortos pela polícia no centro do Cairo, após terem sido privados de seus direitos pelo ACNUR. Recentemente, nos deparamos com as promessas do candidato Donald Trump em construções de muros com o discurso de proteção dos americanos contra os refugiados (BAUMAN, 2017).

Outrossim, cabe lembrar da também recente ação implementada pelo então presidente dos Estados Unidos Donald Trump, determinando a separação entre pais e filhos menores de idade que entraram no país de forma irregular, adotando uma política de extrema violação dos direitos desses indivíduos, os quais receberam, ao invés de segurança e proteção, extrema violência moral e restrição dos direitos mais basilares do homem como a dignidade (BAUMAN, 2017).

Para Bauman (2017), o incômodo gerado pela presença desses⁷⁹ migrantes, vistos como estranhos – acompanhado, muitas vezes, por maus tratos, violências e abusos – pode ser observado em duas formas: primeiro, em relação aos setores marginalizados da sociedade, os quais identificam mais semelhanças nos migrantes do que em seus padrões, indivíduos cuja condição é mais miserável do que a sua. E em segundo lugar, o pânico de grupos estabilizados com a possibilidade de perder seu status.

Nos dizeres de Bauman (2017, p. 12) “os migrantes lembram, de modo irritante, exasperante e aterrador a (incurável?) vulnerabilidade de nossa própria posição e a endêmica fragilidade de nosso bem-estar arduamente conquistado”. Ou seja, ambas as formas apresentadas pelo autor expressam o desconforto da sociedade em relação ao migrante, pois aqueles que não estão na situação de migração, sentem uma certa ameaça à sua posição na sociedade, entendendo que aquele estranho pode prejudicar o conforto que ele já adquiriu com certo esforço, cabendo citar como efeitos práticos, o medo da concorrência nas poucas vagas de empregos existentes.

Contudo, é importante lembrar que esses migrantes, considerados estranhos e indesejáveis são também sujeitos de direitos e, portanto, merecem ser reconhecidos e protegidos para posteriormente conseguirem superar o seu sofrimento e suas vulnerabilidades. Assim, para uma nova construção social, torna-se necessário o reconhecimento dos migrantes e o fomento de políticas que os contemple como parte integrante, ao invés de considerá-los como a origem dos problemas da sociedade (BAUMAN, 2017).

No que se refere aos migrantes ambientais, a falta de reconhecimento e o negacionismo dos direitos fundamentais a esses indivíduos agrava-se, uma vez que não são considerados refugiados para a sociedade internacional. Porém, as constantes mudanças, o passar dos anos e o surgimento de novos fluxos migratórios, em especial em razão das alterações ambientais, tornou insustentável os discursos antes empregados, havendo uma urgência no tratamento jurídico adequado para essa população.

2.3.1 Marcos iniciais para o reconhecimento dos migrantes ambientalmente forçados

Dentre as inúmeras situações transformadoras que ocorreram nos

últimos anos, tais como a Revolução tecnológica, a decadência da civilização⁸⁰ ocidental, a República Popular da China rumo ao maior PIB do Globo, as mudanças culturais e os riscos climáticos, estão às migrações transnacionais. Em declarações recentes, a ONU informou que, em 2018, 66.979.000 de pessoas sofreram deslocamentos forçados no mundo, nesse número contabiliza-se que, 18.904.000 sejam refugiados e 3.435.000 solicitantes de refúgio (ADUS, 2018).

Diante desse cenário, iniciou-se um novo diálogo global sobre migrações, onde os governos, as agências e órgãos especializados reconheceram a necessidade de ver, governar, administrar e facilitar a migração, buscando mitigar os seus efeitos na sociedade e no mundo.

Assim, apesar das invisibilidades enfrentadas pelos migrantes ao longo da história, em especial quando os fatores propulsores do deslocamento estavam relacionados às questões ambientais, com o passar dos anos foi se tornando cada vez mais difícil mantê-los ocultos na sociedade, pois um dos maiores problemas do século XXI estava atrelado às migrações ambientais (OLIVEIRA, 2010).

De forma mais específica, os diagnósticos mundiais passaram a indicar a escassez de alimentos, a falta de água potável, inundações e a elevação do nível do mar, como consequências diretas das mudanças climáticas e junto com esses efeitos surgem o deslocamento de milhões de pessoas que necessitam de abrigo e proteção (OLIVEIRA, 2010).

Mesmo que atualmente a proteção aos refugiados tenha sido ampliada no tocante a fronteiras e não mais se restrinja aos atingidos pela 2ª Guerra Mundial, devido à criação do Protocolo de 1967, a definição de refugiado continuou a não abarcar aqueles que saíram de suas moradas habituais por motivações ambientais.

Portanto, até o momento inexistiu uma solução jurídica satisfatória para os problemas ocasionados pelo deslocamento das populações, grupos ou indivíduos que migram internamente ou para outros países em razão dos fatores ambientais, como os terremotos, deslizamentos de terras ou maremotos.

Todavia, importantes avanços foram ocorrendo ao longo dos anos, na tentativa de reconhecer essa categoria de migrantes, para que a proteção concedida às demais categorias pudessem igualmente contemplá-los, cabendo

destacar os principais movimentos que deram visibilidade a eles.

Podemos destacar o projeto regional da África, com a instituição da Convenção da União Africana em 1969, também conhecida como a Convenção de Kampala, adotada em 23 de outubro de 2009, no intuito de dar proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente na África. O referido diploma é um complemento legal, vigente até hoje para reger aspectos específicos dos refugiados africanos, ampliando o alcance normativo para além das restrições conceituais estabelecidas na Convenção de 1951.

No artigo 1º, K da Convenção de Kampala (2009, p. 4), podemos verificar a referida ampliação, quando ela define quem são as pessoas consideradas deslocadas internamente que merecem proteção:

[...] pessoas ou grupos de pessoas que tenham sido forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas habitações ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou como forma de evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, as violações dos direitos humanos ou calamidades naturais provocadas pelo próprio homem e que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido.

Verifica-se que, embora a previsão legislativa da referida Convenção seja específica para os deslocamentos internos do país africano, marca um importante avanço no reconhecimento dos migrantes ambientais, pois mencionou as situações de deslocamentos provocadas por calamidades naturais. Portanto, nesse documento legislativo ampliam-se as situações que provocam os deslocamentos para além daqueles constantes na Convenção para Refugiados e no seu Protocolo de 1967, estendendo proteção às pessoas deslocadas em situações de calamidades naturais provocadas pelo próprio homem.

Posteriormente, em 1984, surgiu outro diploma regional importante para o início do reconhecimento dos migrantes ambientais, a Declaração de Cartagena, que apareceu no contexto de conflitos que afetaram gravemente a América Central no final dos anos setenta e principalmente durante os anos oitenta, em decorrência de conflitos internos ocorridos na Nicarágua, El Salvador e Guatemala, provocando o deslocamento de milhares de pessoas para outras localidades (CARNEIRO, 2012).

Diante desse contexto, os governos tentaram criar as condições para a paz na América Central, abordando o tema dos refugiados como

um problema político fundamental para a busca de uma paz duradoura⁸² (CARNEIRO, 2012).

O início das discussões ocorreu através das iniciativas do Grupo de Ministros das Relações Exteriores da Colômbia, México, Panamá e Venezuela que se reuniram na Ilha de Contadora, no Panamá, para discutir a crise na América Central, a qual estava a ponto de deflagrar um conflito bélico entre alguns países, especialmente em Honduras e Nicarágua que, se fosse realmente levado a termo, poderia estender-se a toda região (PASCUAL, 1990).

Nessa perspectiva, a Declaração de Cartagena surgiu por uma perspectiva que vai além da ampliação conceitual dos refugiados, partindo de uma situação objetiva do entorno político e social que estava ocorrendo na América Central e que poderia afetar qualquer pessoa independentemente de suas situações individuais.

O conceito de refugiado, introduzido na Declaração de Cartagena, teve suas fontes inspiradoras na Convenção de Kampala e na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), seguindo os propósitos de consolidar um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos essenciais do homem, buscando o reconhecimento independentemente da nacionalidade do indivíduo (LAVANCHY, 2004).

Como resultado desses trabalhos da Declaração tem-se a extensão da definição de refugiado para além dos critérios restritivos da Convenção de 1951, acrescentando o critério de violação maciça dos Direitos Humanos como justificativa para concessão do refúgio.

A ampliação do conceito de refugiado consolidada pela Declaração de Cartagena possibilitou que a proteção internacional alcançasse um grande número de pessoas, as quais poderiam não estar abrangidas pela Convenção de 1951, mas que se viram forçadas a deslocar-se devido a um conjunto complexo de motivos, incluindo a perseguição, a violação maciça de Direitos Humanos, os conflitos armados e a violência generalizada (LAVANCHY, 2004).

A extensão alcançada com a Declaração tem uma importante relevância para a definição de refugiado em situações de fluxos em larga escala, quando é geralmente impossível examinar pedidos individuais para obtenção do refúgio (LAVANCHY, 2004). Outrossim, cabe ressaltar que, ao trazer o critério de

violação maciça dos Direitos Humanos, abre-se a possibilidade de ⁸³ os migrantes ambientais buscarem sua proteção com base nesse argumento, visto que, diante da necessidade do deslocamento forçado por razões ambientais, seus direitos sofrem igualmente violações.

Portanto, a partir da Declaração de Cartagena, a definição de refugiado estabelecida na Convenção de 1951 pode ter uma interpretação expandida, incluindo as graves violações aos Direitos Humanos, o que leva a um entendimento de convergência das vertentes de proteção internacional da pessoa humana (MEZZOTTI, 2014). Essa expansão, fundamentada na defesa dos direitos mínimos devidos ao homem, como a vida, a liberdade e a segurança, dão possibilidades para que outros indivíduos, antes não contemplados na Convenção de 1951, alcancem uma proteção de âmbito internacional.

Nas definições da Declaração, portanto, devem ser considerados refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos Direitos Humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (CARNEIRO, 2012).

Esta ampliação do conceito de refugiado se justifica, sobretudo, pela incapacidade do conceito clássico em abarcar os mais de dois milhões de indivíduos afetados pelos diversos conflitos que ocorriam à época na América Central. Estima-se que, da totalidade desses indivíduos, apenas 150 mil correspondiam à definição de refugiado proposta pela Convenção de 1951 (ADUS, 2017).

Portanto, a Declaração de Cartagena, assim como a Convenção de Kampala, embora restritas a contextos regionais e pensadas inicialmente para atender às suas necessidades específicas, tiveram como virtude ampliar a capacidade protetiva em relação a outros indivíduos antes não considerados refugiados, ampliando interpretações que vão além daquelas estabelecidas na Convenção para Refugiados de 1951.

É importante mencionar que, no meio acadêmico iniciaram os debates e reflexões sobre o tema do refúgio e migrações, indicando que a problemática quanto à proteção e o reconhecimento desses indivíduos em trânsito exigem atenção, devendo ser observados para que as soluções sejam encontradas.

A fim de exemplificar, podemos citar os trabalhos da autora Carolina de Abreu Batista Claro (2015), a qual aborda o tema da proteção internacional dos refugiados ambientais, apontando as vulnerabilidades desses indivíduos que se encontram em um limbo jurídico por inexistir um reconhecimento e definição para sua categoria no âmbito internacional.⁸⁴

Para a autora (2015, p. 16), esses migrantes devem ser considerados refugiados ambientais, pois eles são refugiados não convencionais e 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 rápido ou de início lento, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos.

Ademais, em recente obra denominada Refugiados Ambientais (2018), a autora reúne diversos estudiosos, os quais dedicam seus estudos sobre o tema das migrações quando a causa está relacionada ao meio ambiente, a citar, Michel Prieur, Angela Limongi Alvarenga Alves e Liliana Lyra Jubilut. Esses autores buscam abordar de forma mais aprofundada algumas questões importantes que envolvem as migrações ambientais, como a sua proteção complementar, as dificuldades enfrentadas diante da ausência de uma rede integrada de proteção e os casos de refugiados ambientais decorrentes de causas mistas.

Portanto, percebe-se que, em paralelo às construções legislativas no âmbito regional, a academia desenvolveu estudos sobre o grupo de indivíduos não contemplados na Convenção de 1951, mas que necessitavam igualmente de uma proteção jurídica para a concessão de direitos básicos diante da situação de vulnerabilidade e mobilidade decorrente de situações ambientais.

Ainda, há de se mencionar a Liga Árabe, instaurada para regular a situação dos refugiados nos países árabes. Foi o único documento a adotar expressamente a noção de refugiados ambientais, estabelecendo em seu artigo 1º que os refugiados não seriam apenas aqueles que correspondem à definição da Convenção de 1951, como também aqueles que, contra sua vontade, deixam seu país de origem em decorrência de desastres naturais. Contudo, como essa Convenção não foi ratificada pelos Estados, não adquiriu força vinculante, restando prejudicada a sua utilização como meio de comprovação de um costume regional, no sentido do reconhecimento de refugiados ambientais (BINDA; LEMOS; ROSA; ZAGANELLI, 2018).

Seguindo nas tentativas do reconhecimento e proteção da categoria dos⁸⁵ migrantes ambientalmente forçados, convém citar alguns países que buscaram criar legislações internas, a fim de propiciar alguma forma de proteção jurídica a eles, a citar: Argentina, Bolívia, Costa Rica, Cuba, Finlândia e Suécia. Destaca-se que Bolívia e Cuba expressamente reconhecem sua categoria jurídica, considerando-os respectivamente como migrantes climáticos e como refugiados. Essas leis, mesmo ocorrendo no âmbito interno, tem o viés de fomentar políticas que dão visibilidade a essa categoria para que os demais países e o próprio Direito Internacional possam vir a contemplá-los (CLARO, 2015).

Por conseguinte, como iniciativa específica de marco jurídico para a proteção e o reconhecimento das vítimas de migrações por causas ambientais, com uma abordagem pautada nos Direitos Humanos e no desenvolvimento de uma governança internacional, destaca-se o Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, conhecido como o Projeto de Convenção ou Projeto de Limoges (CAPDEVILLE; PRIEUR; LAVIEILLE, 2018).

Essa iniciativa foi idealizada por um grupo de estudiosos da Universidade de Limoges, na França e elaborada em uma ação conjunta, com a participação de juristas especialistas do Direito Ambiental, dos Direitos Humanos e economistas, oriundos das seguintes instituições: Centro de Pesquisas Interdisciplinares em Direito Ambiental, Planejamento e Urbanismo (CRIDEAU), Centro de Pesquisas sobre os Direitos das Pessoas (CRDP), Observatório das Mutações Institucionais e Jurídicas (OMIJ) da Universidade de Limoges na França, e Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (CIDCE) (CAPDEVILLE; PRIEUR; LAVIEILLE, 2018).

A finalidade do Projeto de Limoges era de garantir a proteção dos direitos essenciais aos deslocados ambientais, estabelecendo um marco jurídico que atendesse as peculiaridades dessa categoria, organizando a sua acolhida e eventual retorno. Nesse processo, as partes aderentes assumiriam o compromisso de protegê-los, garantindo o pleno exercício de seus direitos.

Quanto ao alcance do Projeto, previa-se uma aplicação universal, incluindo os deslocamentos ambientais internos e externos, assim como as vítimas de deslocamentos ambientais ou provocados por conflitos armados ou atos de terrorismo (CAPDEVILLE; PRIEUR; LAVIEILLE, 2018). Portanto, o

Projeto buscava construir segurança e governança para o deslocamento ⁸⁶ da categoria de migrantes ambientais, até então desconsiderada pela comunidade internacional, de forma a garantir-lhes uma estrutura organizada e os direitos mínimos enquanto estivessem na situação de migração.

A primeira versão do Projeto foi apresentada e publicada em 2008, porém, duas novas versões foram adotadas posteriormente. A primeira em 2010, surgindo a partir das críticas e sugestões recebidas ao projeto inicial, e a segunda, em 2013, resultado do Projeto CADHOM (Catástrofes e Direitos Humanos), desenvolvido no âmbito do Programa da Agência Nacional da Pesquisa. Nesse Programa foi colocada em prova a viabilidade das ideias do Projeto da Convenção, através de um teste em que se aplicariam suas determinações em sete países, quais sejam: Argentina, Brasil, Camarões, França, Tunísia, Turquia e Vietnã (CAPDEVILLE; PRIEUR; LAVIEILLE, 2018).

Como resultado dessa experiência foram editadas 26 recomendações para a realização do Projeto, destacando-se a importância de uma solução global que conecte os Direitos Humanos ao Meio Ambiente. Essas recomendações foram realizadas na 3ª reunião mundial de juristas e associações de Direito do Meio Ambiente, realizada em Limoges na França, sendo um evento preparatório para posterior exposição e discussão na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que seria realizada em 2012, na cidade do Rio de Janeiro no Brasil, conhecido como Rio + 20 (RONCONI, 2012).

Dentre as recomendações é importante destacar a de nº 3, que se refere às catástrofes ecológicas e aos Direitos Humanos, pois prevê a necessidade de ser estabelecida uma ajuda humanitária diante da incapacidade de reabilitação das vítimas sem ajuda externa, especialmente pelas vulnerabilidades ambientais e socioeconômicas que atingem a capacidade de prevenção, resposta e reabilitação quando esses eventos ocorrem. A recomendação considera de forma geral, que as catástrofes têm impactos coletivos, indo além do mero prejuízo às vítimas atingidas por esses eventos, como a degradação do meio ambiente, a pobreza e outras vulnerabilidades socioeconômicas que podem violar os Direitos Humanos. Nesse sentido, foram recomendadas treze ações, nas quais podemos destacar algumas delas:

a) os direitos humanos e gestão de catástrofes deve integrar o Direito Ambiental, o Direito Internacional dos Direitos

Humanos, o Direito Humanitário e normas específicas sobre tais problemas ecológicos, considerando os diversos fatores que estão por trás das catástrofes e que podem afetar a resiliência;

b) os direitos que dizem respeito às catástrofes devem estar protegidos de modo pleno e indivisível, considerando os direitos civis e políticos em direitos econômicos, sociais e culturais. Os direitos econômicos, sociais e culturais têm uma importante função na prevenção e reconstrução, tendo em conta sua contribuição para reforçar a resiliência diante dos riscos e consequências das catástrofes;

c) a adoção de um texto internacional que seja respeitado, indicando os direitos do homem a proteger e a promover na prevenção, resposta e reconstrução das catástrofes relativas às vítimas potenciais e efetivas e as forças de segurança, e que vise reforçar a resiliência e reduzir as vulnerabilidades, ofertando-se algumas sugestões que devem ser realizadas no texto, em especial 5 ideias que devem estar no mesmo:

1) o desenvolvimento durável como paradigma para construção e reforço da resiliência diante dos efeitos das catástrofes;

2) as vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais como fator chave da exposição aos riscos de catástrofes, visando à redução das vulnerabilidades e erradicação da pobreza como medidas de gestão de catástrofes numa aproximação ética e ambiental;

3) o impacto das catástrofes sobre a satisfação dos direitos humanos e importância do reforço da sua proteção;

4) a contribuição dos riscos e dos impactos das catástrofes sobre o aumento dos deslocamentos e migrações e a condição especial da vulnerabilidade das pessoas desabrigadas;

5) a proteção do meio ambiente como importante medida para redução dos riscos de catástrofes e reforço da resiliência (RONCONI, 2012, p. 94-95).

As recomendações destacadas são importantes instrumentos de gestão das catástrofes ambientais, as quais instruem no sentido de integrar o Direito Ambiental, Internacional e Humanitário para desenvolver uma ação conjunta que permita conceder uma rede de proteção às vítimas desses eventos catastróficos.

Ademais, convém destacar outro marco histórico para as migrações ambientais, a Declaração de Nova York de 2016, a qual trouxe o comprometimento de 193 Estados membros da ONU em melhorar as suas políticas e práticas relacionadas à migração. De forma mais abrangente, pode-se falar que a Declaração buscou ressaltar a importância de fortalecer a cooperação e as ações coordenadas dos atores internacionais envolvidos nas questões de migrações para melhorar suas atuações. Como proposta, a Declaração de Nova York trouxe a formulação de dois acordos, conhecidos como Pactos Globais, a serem adotados em 2018.

Um dos Pactos Globais, elaborado pelo ACNUR, refere-se ao refúgio

(*Global Compact on Refugees-GCR*), enquanto o outro Pacto, refere-se ⁸⁸ às migrações (*Global Compact Migration-GCM*) e está sendo negociado pelos Estados, com a participação da OIM e da Representação Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para Migração Internacional (SRSG) (JUBILUT; FERNANDES; MENDES, 2018).

Em relação aos migrantes ambientais, o GCM traz algumas determinações específicas para essa categoria, declarando inicialmente que adota uma atuação em consonância com o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas, o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes e com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, expressando sua preocupação com os deslocamentos por questões ambientais. Dentre os objetivos que o Pacto busca alcançar está o fortalecimento da análise conjunta entre os diferentes atores para o mapeamento das rotas migratórias, melhorando a identificação dos tipos de deslocamentos, principalmente ao se tratar daqueles desenvolvidos por motivos ambientais, possibilitando que esses deslocados tenham o acesso às proteções necessárias (JUBILUT; FERNANDES; MENDES, 2018).

Convém ainda mencionar, que o documento aponta a importância de integrar as considerações referentes ao deslocamento nas estratégias para a preparação em face de desastres, como também de promover a cooperação com os países vizinhos à região afetada, preparando um ambiente seguro para recepção dos migrantes. Posteriormente, também é ressaltada a importância de atuação no âmbito regional e sub-regional, especialmente nos casos de migrações ambientais, pois os desastres podem atingir proporções maiores em regiões próximas, necessitando de uma ajuda humanitária para reconstrução e reestabelecimento das localidades afetadas (JUBILUT; FERNANDES; MENDES, 2018).

Assim, a GCM trouxe um cenário de mais reconhecimento para os migrantes ambientais, buscando trazer estratégias consistentes na sua proteção. Todavia, no cenário internacional, esses indivíduos permanecem vulneráveis, sem a adoção de um conceito para o seu reconhecimento e medidas específicas para o seu tratamento.

Muito embora os instrumentos mencionados no transcórre desse capítulo tenham sido importantes conquistas para a tentativa de reconhecimento e desenvolvimento de proteção da categoria dos migrantes

ambientais, formando marcos histórico para trazer uma mudança a ⁸⁹esses indivíduos, a circunstância de não estarem claramente tutelados pelo Direito Internacional dos Refugiados tem se mostrado um desafio constante para sua efetiva proteção. Algumas medidas criadas em legislações complementares, como se demonstrou, têm características mais gerais e não trazem proteções específicas e abrangentes que contemplem os migrantes ambientais.

3 A acolhida humanitária dos migrantes haitianos por razões ambientais no Estado brasileiro

O desastre ambiental, ocorrido em 2010 no Haiti, gerou um grande contingente de migrantes, os quais tentaram ingressar em território brasileiro como estratégia de sobrevivência, buscando reconstituir as condições dignas de suas vidas. O referido evento representou um desafio ao governo brasileiro para o qual não estava preparado, tendo em vista que em sua legislação não havia previsões para o tratamento das migrações por razões ambientais. Ocorre que a legislação internacional também não prevê formas de acolhimento para os indivíduos que não se enquadram como refugiados convencionais, de acordo com os preceitos da Convenção de 1951 para Refugiados e o seu Protocolo de 1967.

Assim, seguindo os fundamentos internacionais, diversas solicitações de refúgio foram negadas e a situação dos haitianos foi se agravando, até tornar-se um problema humanitário, o qual necessitava de amparo do Estado brasileiro para cessar. Convém ressaltar que, após o evento catastrófico no Haiti e o conseqüente fluxo de imigrações no Brasil, surgiram discussões importantes que culminaram na criação da nova legislação brasileira para migrações, Lei nº 13.445/2017, a qual significou um avanço no ordenamento jurídico brasileiro em relação aos migrantes, pois estabeleceu a previsão de inúmeros direitos fundamentais em consonância com os preceitos da Constituição Federal de garantia dos Direitos Humanos e de justiça social.

Contudo, embora a nova legislação tenha avançado nas questões migratórias, incluindo até mesmo os desastres como uma das possibilidades para concessão do visto temporário, ainda se verifica falhas na atuação e implementação do governo brasileiro, em especial quanto ao reconhecimento e tratamento dos migrantes ambientalmente forçados.

Porém, no âmbito internacional, a partir de 2018 podemos verificar⁹⁰ algumas mudanças com a formulação de um Pacto Global sobre a migração segura, ordenada e regular. A referida novação no ordenamento jurídico internacional pode ser considerada uma possibilidade de reconhecimento e amparo pela primeira vez aos migrantes ambientalmente forçados, servindo como paradigma para possíveis formas de solução das questões migratórias.

A Lei de Migrações brasileira nº 13.445/2017, o terremoto no Haiti e o Pacto Global de 2018 serão objeto de estudo deste capítulo que tem por objetivo demonstrar como ocorreu a acolhida dos haitianos no território brasileiro, considerando que este evento se deu antes da edição da referida Lei, bem como apresentar uma perspectiva de reconhecimento e proteção dos migrantes ambientalmente forçados pelo Pacto Global de 2018.

3.1 A legislação brasileira na proteção dos migrantes ambientalmente forçados

No Brasil, até a recente edição da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017²⁰, a matéria relativa à situação jurídicas das pessoas que se viam forçadas a migrar por encontrar-se em situação de extrema vulnerabilidade no seu país de origem, era tratada pelas previsões do Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980²¹.

A citada lei foi concebida no período em que a migração internacional no Brasil era regulada por normas implementadas durante o Regime Militar e levava em conta aspectos voltados principalmente para a segurança nacional. O referido Estatuto estabelecia uma identificação de quem não era nacional, ou seja, o indivíduo que não se encontrava no rol descrito no artigo 12 da Constituição de 1988²², seja como brasileiro nato ou naturalizado, era

²⁰ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o migrante (BRASIL, 2017).

²¹ O Estatuto do Estrangeiro foi revogado pela nova Lei de Migrações de 2017.

²² Art. 12. São brasileiros: I - natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007). II - naturalizados: a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano

considerado estrangeiro e, em situações excepcionais e diversas, apátrida (GUERRA, 2017).

Nesse período, percebe-se que a finalidade da lei estava mais afeita às questões de segurança e não propriamente de conceder proteção aos migrantes forçados, inexistindo um tratamento específico para esses indivíduos, os quais passavam a necessitar da migração para reestabelecer suas vidas.

Embora o Estatuto do Estrangeiro tenha criado o Conselho Nacional de Imigração (CNIg)²³ como órgão gestor para regular as políticas migratórias, seus efeitos repercutiram em regramentos que acentuaram muitas distinções entre os nacionais e não nacionais, marcando o imigrante como uma ameaça aos interesses nacionais e à segurança pública. Esse aspecto pode ser percebido já na leitura do segundo²⁴ artigo do Estatuto, o qual prevê, como regra para aplicação dessa lei, a primazia da segurança nacional, organização institucional aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, assim como a defesa do trabalhador nacional (BRASIL, 1980).

Ou seja, pode-se extrair desse dispositivo, que os interesses do Brasil naquele momento estavam mais alinhados às questões de segurança nacional do que a preservação e concessão de direitos básicos, como o trabalho, àqueles que passariam a necessitar da ajuda brasileira para continuar suas vidas com dignidade. Percebe-se que aqueles não considerados nacionais poderiam trazer ameaças aos nacionais.

Essa situação gerou reflexos no contexto de vida dos imigrantes no Brasil, que pôde ser confirmada através da pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em conjunto com o Ministério da Justiça (IPEA, 2015), a qual apontou como as principais dificuldades enfrentadas por esses indivíduos: o idioma, a documentação ou a ausência dela, o acesso à informação e ao mercado de trabalho formal.

Além dessas dificuldades, a pesquisa constatou: I) a necessidade de

ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterrupto e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994) (BRASIL, 1988).

²³ Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/resolucoes/1711-conselho-nacional-de-imigracao>. Acessado em janeiro novembro de 2019.

²⁴ Art. 2º. Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional (BRASIL, 1980).

uma coordenação de ações dos diferentes órgãos públicos no que se refere⁹² à questão migratória; II) a urgência da implementação de diretrizes centralizadas que possam guiar e dar certa uniformidade às medidas de atendimento e proteção aos imigrantes; III) o desenvolvimento de uma perspectiva de proteção integral ao imigrante, que contemple tanto direitos migratórios como direitos humanos; IV) o incremento dos recursos, tanto humanos quanto financeiros, para a implementação de políticas migratórias e para facilitar o acesso dos imigrantes aos serviços públicos e a capacitação dos diferentes agentes que trabalham com a questão migratória em temas relacionados aos Direitos Humanos e migrações.

A pesquisa ainda aponta para a falta de preparo dos atendentes de órgãos públicos, especialmente porque 74% dos imigrantes ouvidos durante a referida investigação alegaram ter sido alvos de discriminação nos locais que deveriam recepcioná-los. Outro ponto de destaque é que os resultados mostraram a necessidade de revisão do marco normativo migratório no Brasil, especialmente para incorporar e se adequar aos padrões internacionais e regionais de proteção aos imigrantes e a seus direitos, para que este marco normativo se construa a partir de uma abordagem pautada no respeito aos Direitos Humanos.

Afora essas questões levantadas na pesquisa, a entrada irregular de trabalhadores e suas famílias no Brasil, as quais passaram a ocorrer com mais frequência e em maior fluxo, sobretudo, a partir de 2010, quando uma imigração massiva de Haitianos chegou ao Brasil necessitando de políticas de inserção urgentes, sucitou que o governo brasileiro tomasse frente a decisões que controlassem a situação, pois o aparato legal existente não estava respondendo de forma eficaz. Ou seja, as Políticas Migratórias estabelecidas no Estatuto do Estrangeiro não estavam contemplando as necessidades emergentes desses novos fluxos migratórios.

Cabe mencionar que, antes da adesão de uma nova estrutura normativa, duas formas possíveis eram aplicadas pelo governo brasileiro aos indivíduos que imigravam. Uma dessas formas seguia o modelo americano e europeu, promovendo a regularização do imigrante quando eles cumprissem determinado tempo de residência no Brasil; a outra forma, ocorria a partir do CNIg, o qual passou a emitir pontualmente Resoluções Normativas para cada nova questão (OLIVEIRA, 2017). Essa condução de política brasileira quanto à

migração resultou em um conjunto de normas confusas que não atendiam ⁹³ de forma profunda as necessidades que a situação exigia.

Nesse período, o Brasil ficou marcado por políticas de avanços, paralisias e retrocessos, a citar a não assinatura da Convenção de 1997 das Nações Unidas sobre o Direito dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias e, por outro lado, a adesão, em 2004, das medidas internacionais de proteção e garantia dos direitos dos imigrantes, como a Convenção contra o Crime Organizado e o Tráfico de Pessoas (OLIVEIRA, 2017).

Cabe assim concluir, que o Brasil era um país que possuía uma política migratória com regulamentos criados após o período ditatorial e, portanto, os seus fundamentos estavam arraigados na segurança e não em uma proteção aos imigrantes, condizente com os preceitos constitucionais de dignidade e humanidade. Outrossim, percebe-se que suas normativas não apresentavam soluções claras e específicas, resultando em proteções pouco consistentes e um posicionamento contraditório do governo brasileiro.

As ideologias e posicionamentos distintos quanto à política migratória marcou um período em que, do governo central eram emitidos sinais não homogêneos na forma de abordar a problemática. Ou seja, na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) havia a busca por alterar a lei de migrações, com enfoque na atração de força de trabalho qualificada. A ideia era que essa mão de obra viesse ajudar a impulsionar o desenvolvimento e crescimento econômico.

Já a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), procurava modificar a lei a partir do paradigma das garantias dos direitos dos migrantes, tendo inclusive constituído uma Comissão de Especialistas que elaborou um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil²⁵ (OLIVEIRA, 2017).

Contudo, essa situação foi importante para gerar avanços no Brasil quanto às questões migratórias, porque propulsionou o início de longos debates quanto à necessidade de criação no ordenamento jurídico brasileiro,

²⁵ O Anteprojeto passou pela avaliação da sociedade civil, na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), realizada em 2014, e foi encaminhado à Presidência da República, de modo a ser submetido à discussão e aprovação do Congresso Nacional. O CNIG, por sua vez, apresentou um Projeto de Lei que também procurava assegurar garantias e direitos dos migrantes. Diante desse conjunto de iniciativas oriundas do Poder Executivo, o governo federal procurou ter uma atuação unificada, buscando algum consenso em torno do Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013, elaborado pelo senador Aloysio Nunes (OLIVEIRA, 2017).

de uma norma que retratasse a situação atual dos não nacionais, que até então⁹⁴ eram vistos como hóspedes (estrangeiro), adequando essa situação aos preceitos de proteção dos Direitos Humanos defendidos pela nossa Carta Magna. Esses debates nortearam o surgimento de propostas de leis e normatizações que culminariam, em 2017, na criação da Lei de Migração nº 13.445²⁶.

A criação da nova Lei de Migração trouxe mudanças significativas, a citar a alteração na nomenclatura daqueles considerados não nacionais, substituindo a figura do estrangeiro pelo migrante, já no seu primeiro artigo²⁷. É importante ressaltar, que não apenas a terminologia mudou, mas o enfoque dado ao migrante, passando a considerá-lo como sujeito de direitos em igualdade de condições com os nacionais.

Assim, diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, a nova Lei de Migração (BRASIL, 2017), estabelece no artigo 4º uma série de direitos que anteriormente não eram concebidos, a saber: direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes. Também são previstas: medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos.

Ademais, está previsto o acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; garantia de cumprimento de obrigações legais e

²⁶ A Lei de Migração foi proposta pelo ministro das relações exteriores, senador Aloysio Nunes, em 2013. Aprovado pelo plenário do Senado em agosto de 2015, o PLS 288/2013 seguiu para a Câmara, foi rebatizado de PL 2516/2015 e tramitou sob a relatoria do deputado Orlando Silva (PCdoB-SP), em uma Comissão Especial. Aprovado pelo plenário da Câmara em dezembro de 2016, o projeto voltou para o Senado. O novo relator designado foi o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que recomendou a aprovação de um texto muito próximo ao que voltara da Câmara. A lei foi aprovada por 43 dos senadores presentes e teve quatro votos contrários e uma abstenção (GUERRA, 2017).

²⁷ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante (BRASIL, 2017).

contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador⁹⁵ (BRASIL, 2017).

Cumpre ainda mencionar o direito de isenção das taxas de que trata esta lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica; direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante; direito a abertura de conta bancária; direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência e direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória (BRASIL, 2017).

Entende-se que o artigo 4º contempla importantes direitos fundamentais àqueles que ingressam em território brasileiro, respeitando os instrumentos jurídicos internacionais e nacionais. Convém destacar, que dentre as principais mudanças introduzidas pela nova Lei, estão: a desburocratização do processo de regularização migratória, a institucionalização da política de vistos humanitários, a não criminalização por razões migratórias e a concessão de uma série de direitos aos migrantes que até então não eram garantidos.

Ademais, é permitido ao imigrante exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato (GUERRA, 2017). Ou seja, percebe-se que diversas mudanças e avanços ocorreram a partir da nova lei de migração, em especial quanto à consagração de direitos que permitem a inserção dos imigrantes no Brasil de forma mais justa e igualitária, promovendo uma acolhida humanitária que caminha para conceder condições básicas para a reconstrução de suas vidas, em uma perspectiva de justiça social.

Segundo Oliveira (2017, p. 48), pode-se dizer que, “o avanço mais geral reside na mudança de enfoque desse novo marco legal das migrações, agora com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes, tanto dos estrangeiros que por aqui aportam quanto para os brasileiros que vivem no exterior”. Portanto, nessa Lei, os direitos e deveres do migrante e visitante no Brasil passaram a regulados, assim como a entrada e permanência de estrangeiros, estabelecendo também normas de proteção ao brasileiro no exterior.

É relevante considerar que, nesse novo marco legal, também

encontramos previsões quanto às categorias de deslocamentos, pois, ⁹⁶ nós quatro incisos do artigo 1º, estão expressos os seguintes conceitos: I) o imigrante, definido como uma pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; II) o emigrante, brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; III) o residente fronteiriço, pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; e IV) o visitante, pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional.

Os referidos conceitos são importantes para identificar e diferenciar as diversas categorias de deslocamento, pois cada situação exige um tipo de tratamento. Portanto, os migrantes vindos dessas situações, assim como os brasileiros no exterior poderão ser protegidos pela Lei, a qual determina a cooperação jurídica internacional nessas ocorrências como um dos princípios e diretrizes norteadoras da política migratória brasileira.

Dentre os demais artigos, que constituem a nova Lei de Migração, é importante mencionar o 6º, tendo em vista que ele estabelece o visto como o documento que dá ao seu portador expectativa de ingresso em território nacional. Cabe mencionar que foram definidos cinco tipos diferentes de vistos ao solicitante que pretende ingressar no Brasil, quais sejam: visita²⁸, temporário²⁹, diplomático³⁰, oficial e de cortesia, os quais poderão ser expedidos por embaixadas, consulados gerais, consulados, vice-consulados e, quando habilitados pelo órgão competente do Poder Executivo, por escritórios

²⁸ Art. 13. O visto de visita poderá ser concedido ao visitante que venha ao Brasil para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, nos seguintes casos: I - turismo; II - negócios; III - trânsito; IV - atividades artísticas ou desportivas; e V - outras hipóteses definidas em regulamento (BRASIL, 2017).

²⁹ 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: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; b) tratamento de saúde; c) acolhida humanitária; d) estudo; e) trabalho; g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; i) reunião familiar; j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado; II - o imigrante seja beneficiário de tratado em matéria de vistos; III - outras hipóteses definidas em regulamento (BRASIL, 2017).

³⁰ Art. 15. Os vistos diplomáticos, oficial e de cortesia serão concedidos, prorrogados ou dispensados na forma desta Lei e de regulamento. Art. 16. Os vistos diplomático e oficial poderão ser concedidos a autoridades e funcionários estrangeiros que viajem ao Brasil em missão oficial de caráter transitório ou permanente, representando Estado estrangeiro ou organismo internacional reconhecido (BRASIL, 2017).

comerciais e de representação do Brasil no exterior.

Considerando essas espécies de visto, convém destacar a criação do visto temporário ao migrante na hipótese de acolhida humanitária³¹, o qual contempla no parágrafo 3º do artigo 14, as situações em que o migrante poderia ser contemplado, sendo esta determinação de suma importância para os migrantes ambientalmente forçados, pois foi a primeira vez que a legislação brasileira trouxe a hipótese de desastre ambiental de forma expressa, como uma das causas que possibilitam a concessão do visto por 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).

A menção da causa desastre ambiental é um importante passo no avanço legislativo para contemplar os migrantes ambientalmente forçados, pois na contemporaneidade não cabe mais tratar as migrações como reflexo apenas dos laços econômicos, políticos e culturais. As questões ambientais são causas cada vez mais intensas desses fenômenos migratórios e exigem do Estado instrumentos regulatórios para estabelecer estratégias que contemplem os variados aspectos que podem surgir a partir dos desastres ambientais, como os deslocamentos repentinos, a perda de direitos, a necessidade de proteção e assistência.

Segundo o ACNUR (1951), está se tornando cada vez mais difícil classificar os deslocamentos de pessoas devido aos impactos combinados de conflitos, meio ambiente e pressões econômicas. Nesse contexto, previsões que restringem a concessão de vistos humanitários aos deslocamentos causados apenas por um desses fatores, estariam se afastando das

³¹ O visto pelo motivo de acolhida humanitária, conhecido como visto humanitário está previsto no inciso I, alínea c do artigo 14 da lei de migração, constituindo uma das finalidades possíveis para a concessão do visto temporário. O artigo 14. Dispõe: 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 (BRASIL, 2017). De acordo com a Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019, a qual dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti, define no parágrafo único do artigo 4º que a residência temporária resultante do registro de que trata o caput terá prazo de dois anos (BRASIL, 2019).

necessidades reais da sociedade, excluindo causas importantes que geram⁹⁸ igualmente deslocamentos forçados e violação de direitos.

Até a vigência do novo marco legislativo brasileiro nas migrações, não havia previsão de instrumentos de proteção que contemplassem os deslocamentos relacionados a fatores ambientais. A concessão dos vistos humanitários pelo Brasil seguia as normativas estabelecidas na Convenção de 1951 e no adendo do Protocolo de 1967, os quais restringem a concessão de proteção a um rol taxativo de causas³², que não estão relacionadas às questões ambientais. Dessa forma, pelo fato de a solicitação ser justificada pelos acontecimentos decorrentes de eventos naturais, e por estes não se encaixarem nos requisitos definidos em lei, a concessão de refúgio para os migrantes ambientalmente forçados eram recusadas (GUERRA, 2018).

Como se abordou, no ordenamento jurídico, quando no âmbito internacional não há previsões específicas de proteção para as causas relacionadas ao meio ambiente, cabe aos Estados estabelecer uma proteção complementar. Essa proteção consiste em medidas internas, criadas àqueles que não se qualificam para o status de refugiado, mas que ainda necessitam de proteção, advinda principalmente das normas gerais de Direitos Humanos (SALIBBA; VALLE, 2012). Nesse sentido, o Brasil criou o visto temporário por acolhida humanitária.

Contudo, ainda há na doutrina pontos negativos que são apontados na nova legislação brasileira de migração, uma vez que a edição de leis e medidas adotadas é considerada esparsa, muitas vezes pouco adequada às circunstâncias da migração induzida por fatores ambientais, pois pressupõe um grande influxo de migrantes em curtos períodos, uma vez que considera apenas os casos de graves desastres naturais como propulsor de migrações. Dessa forma, restringe-se consideravelmente o impacto dessas medidas aos afetados por condições ambientais adversas extremas (SALIBBA; VALLE, 2012).

Nota-se, ainda um quadro de incerteza jurídica envolvendo os migrantes ambientais, estando sua proteção sujeita à discricionariedade dos Estados

³² Convém recordar que as causas são: temor de perseguição 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).

receptores. Nessa perspectiva, Erika Ramos (2011, p. 70) pontua que,⁹⁹ os migrantes por motivos ambientais precisam de um regime internacional de proteção, pois apenas lhes é oferecida uma proteção jurídica reflexa.

Conforme os entendimentos da autora, ainda que sejam criados meios complementares visando à proteção dos migrantes ambientalmente forçados, é necessário pensar em uma tutela específica a esse grupo de pessoas, levando-se em conta suas peculiaridades e garantindo, assim, maior amparo jurídico.

De acordo com a construção teórica da autora, nota-se uma preocupação em razão da ausência de um instrumento internacional que contemple os migrantes ambientalmente forçados, considerando que essa categoria fica a mercê da vontade política dos Estados, havendo margens para interpretações equivocadas como forma de desqualificar o fenômeno da migração por razões ambientais e manter a indefinição jurídica atualmente existente para essa categoria.

O debate das políticas migratórias em uma perspectiva ambiental tem levantado grandes discussões, e a vinda de haitianos para o Brasil é um caso emblemático para esse debate: além da instabilidade política, pobreza e exclusão social que há anos assola o país, um desastre ambiental, o terremoto ocorrido em janeiro de 2010, deixou milhares de haitianos desabrigados.

O deslocamento humano motivado por tal fenômeno revelou ao Brasil um desafio humanitário para o qual o governo não estava preparado (LOVIDOR, 2013). Nesse contexto, é importante analisar como ocorreu a acolhida pelo estado brasileiro aos haitianos, considerados migrantes ambientalmente forçados, verificando através de dados e informações a situação desses indivíduos migrantes no Estado brasileiro.

Adianta-se que, embora a situação dramática ocasionada por fatores socioambientais (terremoto e pobreza extrema) que desequilibraram o Haiti, gerando um expressivo contingente humano a partir de 2010, não foram razões suficientes para o Estado brasileiro reconhecer esses indivíduos como refugiados, conforme se verá mais adiante. Percebe-se que a falta de reconhecimento que esses indivíduos sofreram ao longo dos anos, refletem em uma assistência complexa, desordenada e falha, as quais passam a intensificar, por algumas vezes, as suas condições de vulnerabilidade.

3.2 O Terremoto no Haiti e as consequências do refúgio por razões ambientais no Estado brasileiro 100

O Haiti é um dos países mais pobres do mundo, apenas 48,7% da população é alfabetizada e com expectativa de vida de 62,4 anos. Em 2009, cerca de 55% dos haitianos viviam com menos de 1,25 dólar por dia, 58% da população não tinha acesso à água limpa e em 40% dos lares faltava alimentação adequada. Localizado na América Central, na parte ocidental da ilha de São Domingos (Mar do Caribe), o país, afora essas vulnerabilidades, experienciou em 12 de janeiro de 2010 um terremoto³³ de alta magnitude que devastou principalmente a capital do país, Porto Príncipe (MARINO; RAMPAZZO, 2014, p. 368).

As consequências do fenômeno natural remetem a uma conexão direta com a história de vulnerabilidade do país, que vai desde um longo processo de colonização espanhola e francesa, de guerras civis e de instabilidade política, marcada pela ditadura da família Duvalier, uma das mais longas ditaduras da história moderna, bem como pela violência e pela corrupção nas eleições; até os dias de hoje, passando pela ocupação prolongada dos Estados Unidos no país e a irresponsabilidade das autoridades haitianas, as quais não têm implementado políticas públicas destinadas a reduzir as vulnerabilidades que atingem o país (LOVIDOR, 2013).

Diante desse contexto de intensas instabilidades, convém registrar a importante atuação brasileira no Haiti, a qual teve início em meados de 2004, com a missão de estabilização para promoção da paz no país. O compromisso surgiu através da Resolução 1542, criada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, que estabeleceu uma força multilateral entre estados para operação de paz, intitulada MINUSTAH, Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (SEITENFUS, 2006).

A participação brasileira foi uma decisão fundamentada nos critérios

³³ Segundo a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres-COBRADE (BRASIL, 2012); Terremoto são vibrações do terreno que provocam oscilações verticais e horizontais na superfície da Terra (ondas sísmicas). Pode ser natural (tectônica) ou induzido (explosões, injeção profunda de líquidos e gás, extração de fluidos, alívio de carga de minas, enchimento de lagos artificiais). O Haiti está localizado em zona onde placas tectônicas do Caribe que se deslocam para o leste por cerca de 20 mm por ano em relação à placa norte-americana. O sistema de falhas na região tem duas filiais no Haiti, a falha do *Septentrional-Orient* no norte e a Falha de *Enriquillo-Plantain Garden* no sul, tanto a sua localização e o mecanismo focal sugerem que o terremoto de janeiro de 2010 foi causado pela ruptura da Falha de *Enriquillo-Plantain Garden* (AMOS, 2010).

éticos e morais, compreendendo a necessidade de atender à solicitação¹⁰¹ emanada das Nações Unidas, considerando a urgência na promoção da paz no país caribenho. Ou seja, nos dizeres de Seitenfus (2006, p. 2) “os parâmetros sobre os quais o Brasil tomou a decisão de intervir devem ser compreendidos à luz de critérios outros que os decorrentes da fria razão (ou interesse) de Estado”.

Dessa forma, tomando frente à missão de estabilização no Haiti, o Brasil contribuiu com o envio de soldados para manutenção da ordem e da segurança, cooperando para reconstrução social do país. Portanto, precebe-se que a relação entre os dois países pré-existiam ao Terremoto ocorrido em 2010 no Haiti, contudo, a partir dessa catástrofe o estado brasileiro vem novamente participar da história desse país, uma vez que um grande contingente de haitianos migrou para o Brasil em busca de acolhimento, conforme será visto a seguir.

De acordo com Wooldy Edson Lovidor (2013, p. 27), “o terremoto deixou um saldo impressionante: cerca de 300 mil pessoas perderam a vida, 1 mil ficaram desaparecidas, 250 mil feridas, 3 milhões de pessoas afetadas, mais de 30 mil pessoas sofreram amputações em algum membro do corpo, cerca de 600 mil fugiram[...]”. Embora coexistirem vários fatores de vulnerabilidades que assolavam o país, a causa imediata que gerou os fluxos migratórios haitianos para outros territórios, foi a ambiental (RODRIGUES, 2016, p. 264). Cabe ressaltar que o país é também um caso paradigmático de degradação ambiental crônica que amplificou a situação dramática de 2010, levando muitos haitianos a migrarem em busca de uma nova vida.

Oito meses após a catástrofe, cerca de 1,3 milhão de pessoas deslocadas internamente viviam em condições precárias nos 1.354 acampamentos e assentamentos na capital e seu entorno. Cerca de 60% da infraestrutura governamental, administrativa e econômica foi destruída. Mais de 180 mil casas desabaram ou foram danificadas e 105 mil foram completamente destruídas. Por volta de 23% de todas as escolas no Haiti foram afetadas pelo terremoto (4992 escolas), 80% das escolas em Porto Príncipe e 60% das escolas nos Estados do Sul e Oeste foram destruídas ou danificadas (RODRIGUES, 2016, p. 265).

O impacto gerado no país, após a catástrofe ambiental, causou um grande fluxo de migrações dos haitianos para a América Latina, principalmente

em direção a Guiana Francesa, Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia, Peru,¹⁰² Chile, Argentina e Brasil. Inicialmente, no Brasil, as pessoas começaram a chegar pela fronteira localizada no Norte do país, pelo município de Tabatinga, fronteira com o Peru, seguindo para Manaus (FARIA; FERNANDES, 2017).

Nos primeiros meses, o quantitativo de haitianos que entrava no país não era considerado significativo para as autoridades brasileiras. Porém, em outubro de 2010, a pedido do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)³⁴, o CNIg começou a discutir essa situação e criou um Grupo de Trabalho³⁵ para tratar da migração haitiana. No mês seguinte, o número de imigrantes haitianos indicados pelo Ministério da Justiça era de 400 pessoas em Tabatinga e Manaus (FARIA; FERNANDES, 2017).

Ainda, em 2010, apesar de registrar a presença dos haitianos no Brasil, as atas das reuniões do CNIg indicavam claramente que havia entre os conselheiros o sentimento de que aquele fluxo migratório seria episódico e de curto prazo, sendo direcionado para a Guiana Francesa, ficando o Brasil apenas como um país de trânsito (FARIA; FERNANDES, 2017).

Em dezembro de 2010, conforme os dados apontados no Quadro 1 do Relatório do CONARE, haviam os seguintes números de refugiados haitianos no Brasil:

Reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade ³⁶	3952
---	------

³⁴ Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados-CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça (BRASIL, 2012). Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: I-analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II-decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III-determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV-orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V-aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei (BRASIL, 2012).

³⁵ Grupo de trabalho criado na IXª reunião do CNIg em 2010 como Haitianos no Brasil, e alterado na Iª reunião do CNIg em 2011, passando a se chamar Grupo de trabalho sobre imigrantes haitianos. Em 2016, o GT passou a ser denominado Grupo de trabalho nos fluxos migratórios para o Brasil (CNIg, 2010).

³⁶ Elegibilidade é um processo estabelecido pela Lei nº 9.474/1997, em seu título IV, para o reconhecimento da condição de refúgio a partir da solicitação feita pelo estrangeiro que se encontra em território nacional à autoridade migratória que deverá informar quanto ao procedimento cabível (IPEA, 2017).

Acolhidos pelo Programa de Reassentamento ³⁷	407
Total de Refugiados no Brasil	4359

Fonte: IMDH (2010).

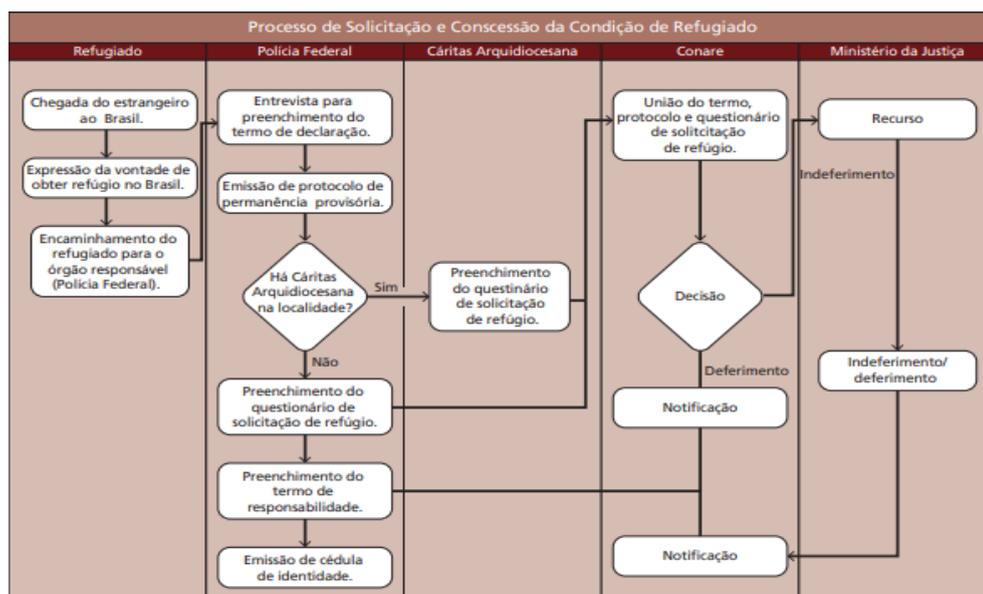
É possível verificar que, no ano de ocorrência do terremoto, os números de haitianos recebidos no país em maior quantidade foram pelos casos de elegibilidade, havendo ainda um número menor, de 407 indivíduos, cujo recebimento se deu por reassentamento, totalizando 4.359 haitianos no Brasil. Convém detalhar, neste momento, que o recebimento por vias de elegibilidade, ainda que mencione o reconhecimento dos haitianos, conforme divulgado, este resultado representa um primeiro posicionamento a partir das entrevistas feitas com os imigrantes, porém, não é a decisão final.

Nesse sentido, conforme explica o IPEA (2017, p. 88) “o Departamento da Polícia Federal, de posse da solicitação de refúgio, emitirá protocolo autorizando a estada do solicitante e de seu grupo familiar que se encontrem no território nacional até a decisão final do processo”.

Acrescenta-se que, durante todo o processo, até ser proferida uma decisão final quanto ao reconhecimento do refugiado, é concedido àquele que obteve autorização de entrar no país por vias de elegibilidade, a qual vale por 180 dias, podendo ser prorrogada por igual período até a decisão final, pode o solicitante requisitar a carteira de trabalho provisória junto ao Ministério do Trabalho.

O processo de elegibilidade, utilizado para a entrada dos migrantes haitianos, o qual ainda vigora, pode ser melhor compreendido através da imagem do Diagrama 1 elaborado pelo IPEA (2017), conforme reproduzido abaixo:

³⁷ Reassentamento é a transferência de refugiados de um país anfitrião para outro Estado que concordou em admiti-los e, em última instância, conceder-lhes assentamento permanente (ACNUR, 1950).



Fonte: IPEA, 2017.

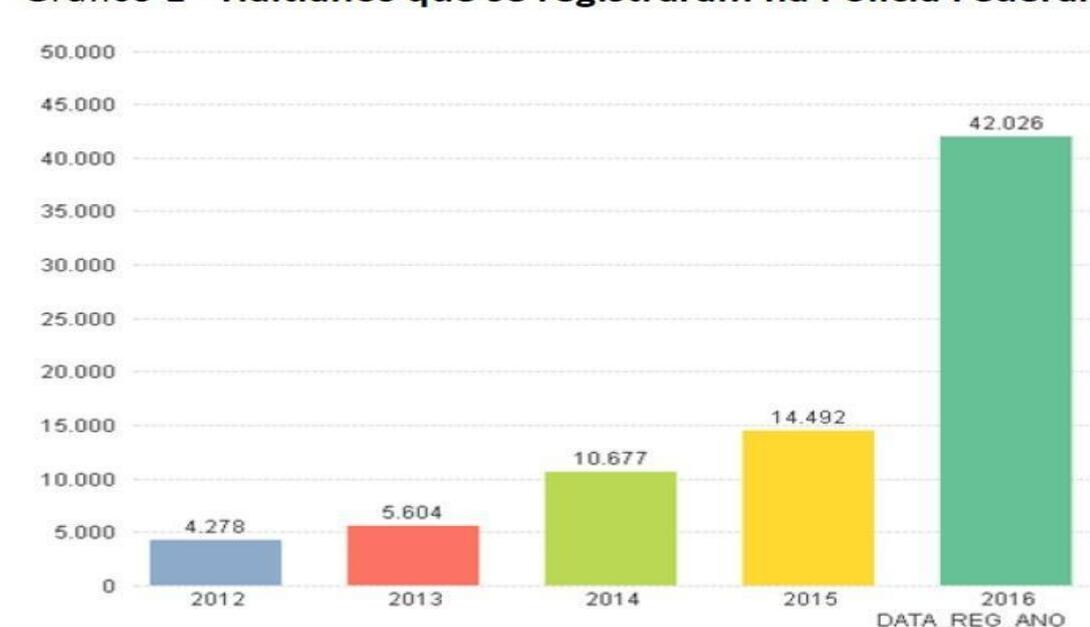
De acordo com a ilustração, após a manifestação de vontade do estrangeiro em solicitar o refúgio e seu encaminhamento para entrevista, poderá ser emitido um Protocolo para permanência provisória até a decisão final de reconhecimento da condição de refugiado, conforme os parâmetros da Lei de Refúgio brasileira, a qual vigorava na época em que iniciou a imigração haitiana, em 2010, para o Brasil.

Segundo o IPEA (2017), a entrevista com o oficial de elegibilidade é parte essencial na tomada de decisão, uma vez que documenta a narrativa do solicitante com o máximo de detalhes possíveis, tanto no aspecto objetivo quanto subjetivo, possibilitando uma avaliação da história do solicitante e sua credibilidade em relação aos princípios e critérios para a determinação da condição de refugiado.

No entanto, cabe mencionar que esse processo ocorre individualmente, podendo se estender por um tempo até a decisão final. Assim, quando um grande número de imigrantes solicita no mesmo período o refúgio, é possível que esse prazo se estenda ainda mais, até o possível reconhecimento para a consequente concessão. No caso retratado dos haitianos, conforme divulgação do relatório do CONARE (quadro demonstrado na p. 102 desta pesquisa), em 2010, foram reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade 3.952 haitianos, ou seja, um quantitativo que pode ser considerado significativo para ter que realizar toda análise de cada processo e proferir posterior decisão.

Ademais, com o decorrer do tempo, o fluxo desses imigrantes foi se ampliando, de forma contínua e intensa. Têm-se o registro, segundo dados enviados pela Polícia Federal ao CNIg (IDMH, 2016), que em 2012 estavam registrados 4.278 haitianos, em 2013 o número era de 5.604, em 2014 era 10.677, em 2015 chegavam a 14.492, e em 2016 eram 42.026. Esses quantitativos podem ser melhor analisados a partir do gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Haitianos que se registraram na Polícia Federal

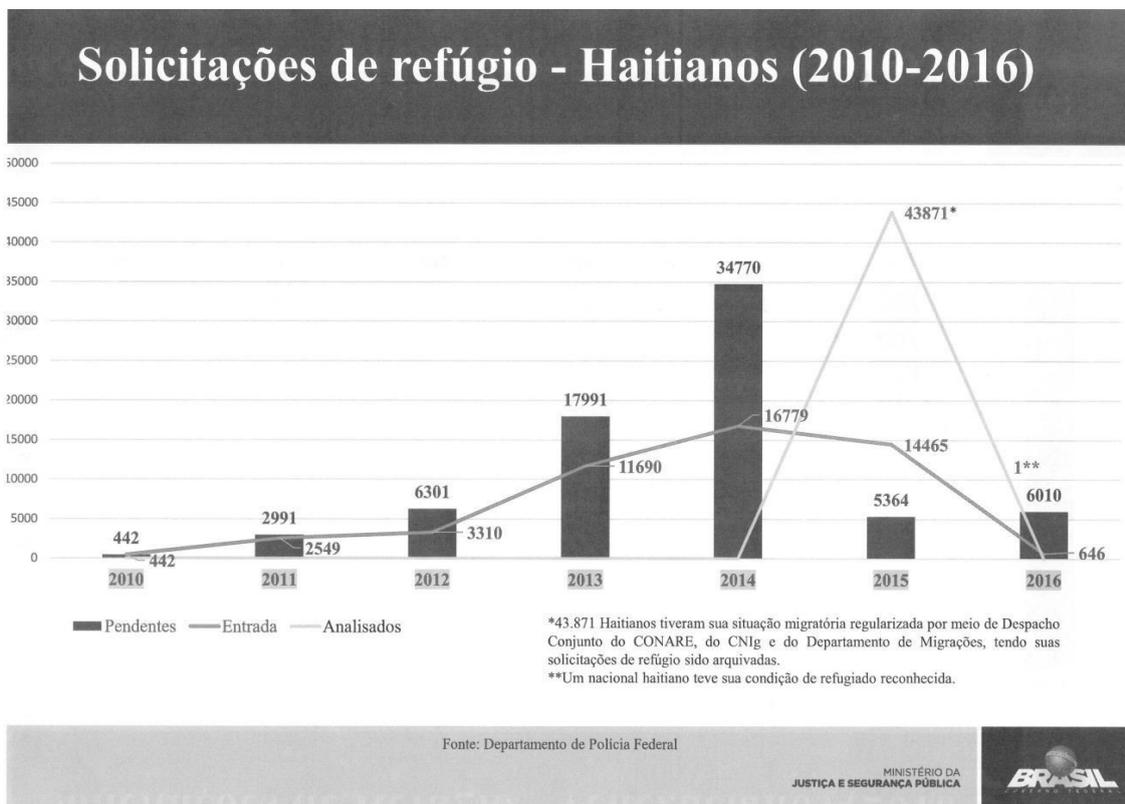


Fonte: IDMH (2016).

Verificamos que, no período de 2012 a 2016, houve um aumento de 37.748 imigrantes haitianos no Brasil, considerando somente aqueles que foram devidamente registrados na Polícia Federal. Contudo, embora o quantitativo crescente a cada ano de imigrantes haitianos, o ACNUR entendeu em um primeiro momento que no Haiti havia apenas uma situação de deslocamento interno (RODRIGUES, 2016, p. 265).

Essa situação de invisibilidade nos remete ao contexto histórico de negação ao reconhecimento dos migrantes, quando a razão decorre de fatores ambientais, pois o posicionamento do ACNUR nesse momento foi de negação ao crescente número de solicitações de refúgio dos haitianos no Brasil. Esse paradigma restritivo no âmbito internacional gera reflexos nos Estados, os quais passam a adotar um posicionamento semelhante de restrições aos migrantes solicitantes de refúgio quando a motivação não está expressa na Convenção para Refugiados de 1951.

Nesse contexto, verificamos no gráfico abaixo (BRASIL, 2016),¹⁰⁶ o número de solicitações de refúgio entre o período de 2010 a 2016, constando o número de pendentes, entrada e analisados nesse intervalo de tempo.



Fonte: BRASIL (2016).

Diante dos dados acima, podemos concluir que as tentativas de reconhecimento na condição de refugiado foram negadas³⁸, pois, conforme exposto anteriormente, não são considerados refugiados por não se incluírem nas condicionantes da Convenção Internacional para Refugiados de 1951 (ver página 71).

Cumpramos recordar, que até 2017, o Brasil não estabelecia previsões de vistos para acolhida de indivíduos em migração por razões ambientais, tão pouco mencionava os desastres naturais, a citar o terremoto, como uma dessas razões. Portanto, os imigrantes haitianos entraram com pedidos de refúgio segundo a Lei nº 9.474/1997 (Lei de Refúgio), a qual estabelece o CONARE como órgão competente para avaliar tais pedidos.

Porém, enquanto o CONARE ainda não havia decidido sobre a questão,

³⁸ Segundo a Ação Civil Pública, ajuizada pela Procuradoria da República do Acre (2012, p. 5), os estrangeiros provenientes da República do Haiti, apesar de invocarem a condição de refugiados, estavam sendo impedidos pelo Ministério da Justiça, via Departamento de Polícia Federal, de ingressar em solo brasileiro, sob a alegação de que não possuíam o visto necessário.

o CNlg, no uso de suas atribuições, expediu a Resolução Normativa nº 97/12,¹⁰⁷ a fim de conceder vistos de residência permanente aos haitianos por razões humanitárias, porém, limitando ao número de 1.200 vistos. Conforme o artigo 1º e o parágrafo único da Resolução determinaram-se:

Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro (grifo nosso).

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

No entanto, diante da situação de incerteza e vulnerabilidade enfrentadas pelos haitianos na chegada ao Brasil, em janeiro de 2012, o Ministério Público Federal, através da Procuradoria da República no Acre, ajuizou uma Ação Civil Pública³⁹ em face da União, invocando os artigos 127, *caput*, e 129, III e IX, da Constituição Federal⁴⁰, o artigo 6º, VII, *a* e *d*, da Lei Complementar 75/1993 e os artigos 1º, inciso IV, e 5º, I, da Lei nº 7.347/1985.

O pleito ajuizado solicitava em antecipação de tutela, o reconhecimento da condição jurídica de refugiados aos imigrantes haitianos que se encontravam no Brasil, bem como para que cessasse todo impedimento à entrada de imigrantes de nacionalidade haitiana no território nacional e toda ameaça de deportação desses migrantes, que se encontravam no Brasil em busca de refúgio.

³⁹ A Ação Civil Pública (ACP), ajuizada em 25 de janeiro de 2012, solicita o reconhecimento da condição de refugiado aos haitianos no Brasil. Disponível em: https://www.academia.edu/34304768/A%C3%A7%C3%A3o_Civil_P%C3%BAblica_-_REFUGIADOS_HAITI. Acessado em janeiro de 2019.

⁴⁰ Constituição Federal, art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III-promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IX-exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988). Lei Complementar 75/1993, art. 6º. Compete ao Ministério Público da União: VII-promover o inquérito civil e a ação civil pública para: a) a proteção dos direitos constitucionais; d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos (BRASIL, 1993). Lei nº 7.347/1985, art.1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar, I- o Ministério Público (BRASIL, 1985).

A ação ainda solicitava que a União prestasse todo o auxílio humanitário necessário aos haitianos que se encontravam no Brasil, como a água, alimentação, moradia provisória e assistência básica de saúde enquanto esses indivíduos não obtivessem vínculos empregatícios, que permitissem custear a própria subsistência e de suas famílias.

Assim, de acordo com o pleito, os haitianos que chegassem à fronteira, solicitando refúgio, não poderiam ser deportados ou impedidos de entrar, independentemente da legalidade da entrada, tendo em vista às condições de vulnerabilidade que se encontravam. Nesse aspecto de legalidade, o Procurador da República, narrando os fatos ocorridos na Ação Civil Pública, afirmou que (2012, p.3) “essa entrada clandestina é propiciada pela ausência de uma política oficial do governo brasileiro, consistente em formalizar o amparo legalizado de haitianos pelo Brasil”.

Ou seja, tornou-se de difícil acesso aos migrantes haitianos obter a regularização de sua entrada e permanência no Brasil, diante da ausência de uma política que amparasse esses indivíduos, e por isso, havia entradas ilegais. É importante retomar a apuração colhida em Audiência Pública, realizada nos dias 4 e 5 de maio de 2011, para instruir o Inquérito Civil, nº 1.10.00.000134/2011-90, no qual se verificou a excessiva demora imputada aos órgãos e agentes públicos da União, responsáveis pela adoção de providências administrativas relativas ao registro e apreciação do pedido de refúgio dessas pessoas como o principal fator de insatisfação, gerando uma situação de ilegalidade e marginalidade desses migrantes (2012, p. 5).

Diante dessas situações e das negativas às solicitações de refúgio, foram expedidas pelo Ministério Público Federal (2012, p. 5-6), duas recomendações, endereçadas à União, para que fossem cumpridas através do Ministério da Justiça e do CONARE, as seguintes ações:

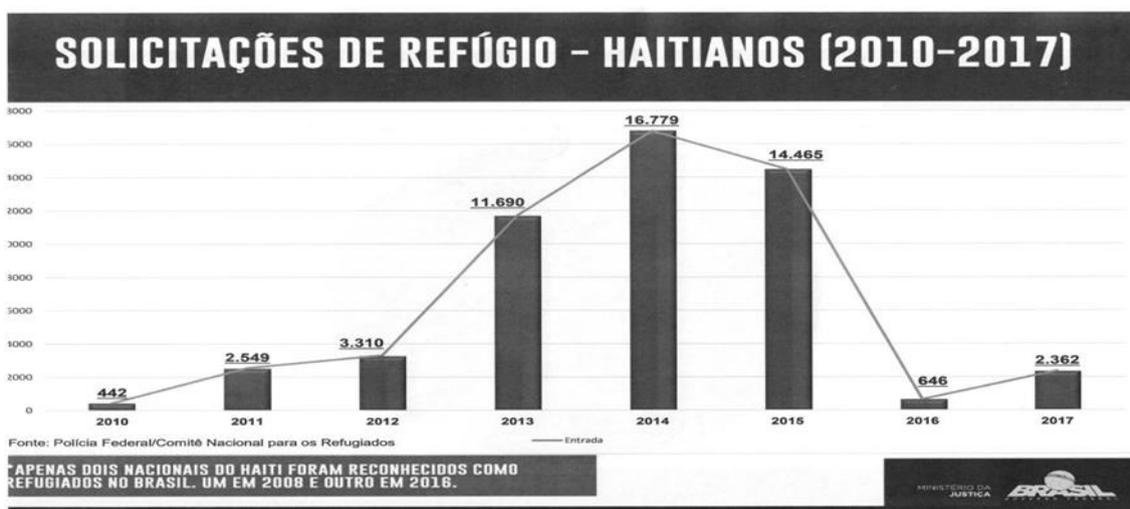
I) seja cumprida a Convenção de 1951 para Refugiados e seu Protocolo de 1967, assim como à Lei de Refúgio brasileira nº 9474/97, harmonizando a regra de exigência do visto com o instituto excepcional do direito ao refúgio; II) e adote as medidas necessárias para assegurar o célere registro e apreciação do pedido de refúgio formulado pelos haitianos no país e submeta ao plenário do CONARE a discussão acerca da possibilidade de enquadramento da situação dos haitianos na condição de refugiados, conforme o artigo 1º, inciso III, da Lei 9474/97⁴¹.

⁴¹ Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: III - devido a grave e

Após as recomendações, verificou-se que, embora os órgãos tenham demonstrado interesse em acolhê-las, não se concretizou por parte do Governo Federal a adoção de medidas administrativas capazes de solucionar a questão. Ao contrário, em 2012, o CONARE concluiu sua avaliação quanto à situação dos imigrantes haitianos no Brasil.

Embora a Lei de Refúgio brasileira tenha expandido a definição de refugiado em relação à estabelecida na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, qualificando como refugiado, em seu artigo 1º, inciso III, aquele que, “devido a grave e generalizada violação de Direitos Humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade e buscar refúgio em outro país”, o CONARE entendeu que o dispositivo não abarcava a situação de migrantes ambientais como era o caso dos haitianos (MARINO; RAMPAZZO, 2014).

Percebe-se que a ausência de reconhecimento jurídico, traz uma incerteza no procedimento a ser adotado aos migrantes ambientais, em especial no momento imediato pós-catástrofe. Nesse sentido, verifica-se que desde 2010 até 2017, os haitianos tiveram muitas solicitações de refúgio negadas em território brasileiro, conforme dados apurados pelo Comitê de Imigração enviado à Polícia Federal, que elaborou o seguinte gráfico:



Fonte: BRASIL (2018).

Observa-se que, desde o desastre no Haiti até 2017, houve inúmeras entradas de haitianos no Brasil com solicitações de refúgio. Porém, desses

generalizada violação de Direitos Humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

quantitativos, os quais chegaram à sua máxima em 2014, com 16.779¹¹⁰ entradas, somente um haitiano foi reconhecido como refugiado, no ano de 2016. Todos os demais haitianos obtiveram a concessão de residência no país por razões humanitárias, uma vez que não foram considerados refugiados convencionais.

Este fato é importante para ilustrar a negativa no reconhecimento dos Estados aos migrantes quando a causa decorre de fatores ambientais, restringindo a concessão de refúgio a esses indivíduos por não serem considerados refugiados convencionais, previstos na Convenção Internacional para Refugiados. Ou seja, os Estados acabam restringindo sua política migratória, seguindo os preceitos internacionais, os quais limitam o alcance do refúgio, não prevendo novas situações como os desastres ambientais em seus instrumentos legislativos.

Assim, quando os movimentos migratórios decorrem de desastres como no caso do Haiti, os governos locais têm que gerir a situação sem a previsão de um parâmetro internacional de tratamento para a proteção desses indivíduos, utilizando instrumentos complementares, ou por vezes, criando novos instrumentos que contemplem as necessidades atuais, porém, essas medidas podem significar mais restrições ou decisões complexas que não atendem a emergência dos migrantes ambientais.

No caso do Brasil, quando o CONARE nega a solicitação de refúgio, por entender que o solicitante não preenche as características necessárias para se enquadrar na Convenção de 1951 e na Lei de Refúgio nº 9.474/97, o solicitante pode ainda conseguir um visto de residência permanente por razões humanitárias, a ser concedido pelo CNIg. De acordo com a Lei de Refúgio brasileira de 1997, que vigorava no momento pós-catástrofe no Haiti, o CONARE só julga os casos de refúgio, porém, entendendo necessário, poderá enviar casos específicos ao CNIg para resoluções, conforme dispõe o artigo 1º da lei:

Art. 1º Recomenda ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE (...), o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração – CNIg, dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.

Portanto, diante da negação dos pedidos de refúgio, os haitianos ainda

possuem alternativas para acolhida no Brasil, que no caso dos haitianos ¹¹¹ se traduziu na Resolução do CNIg nº 97/12, para conceder o visto por razões humanitárias. Essa atitude foi aplicada, tendo em vista que a demora na regularização desses indivíduos gerou uma catástrofe humanitária no país, onde os imigrantes haitianos passaram a viver em condições de miserabilidade, sem acesso a fatores básicos para permanecer no país.

Estes fatos foram apurados pelo Ministério Público Federal e relatados na Ação Civil Pública (2012, p. 7-8), cabendo destacar a situação de superlotação, com a acomodação de aproximadamente 10 pessoas por quarto, a má qualidade da água para o consumo, as precariedades nas instalações sanitárias do local que lhes foi fornecido, infestação de doenças como Aids e Hepatite, além da ausência de distribuição periódica e suficiente de materiais de limpeza e higiene pessoal.

Os referidos fatos ensejaram que o Governo brasileiro fornecesse apoio humanitário a esses indivíduos, porém, em paralelo à assunção de ajuda humanitária aos haitianos, o Brasil limitou a concessão de vistos por razões humanitárias a 1.200⁴², constando relatos que a Polícia Federal estava orientada a não prestar apoio humanitário a novos imigrantes haitianos que ingressassem no Brasil (AÇÃO CIVIL PÚBLICA, 2012). Percebe-se que esse posicionamento gera discriminação entre os próprios haitianos que migraram pelas mesmas razões, porém, aqueles que conseguiram ingressar até janeiro de 2012 lograriam êxito na assistência humanitária e os demais não.

⁴² O Conselho Nacional de Imigração, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve: Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do naquele país em 12 de janeiro de 2010. Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe. Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=225206#art4>. Acessado em janeiro de 2019. Contudo, o volume de haitianos que ingressava no estado do Acre diariamente extrapolou rapidamente a previsão numérica de vistos humanitários concedidos, ocasionando, mais uma vez, o aumento vertiginoso de pessoas aglomeradas no espaço destinado a eles no Acre. Em resposta a este acúmulo, em 29/04/2013, o Governo Federal, através do CNIg, alterou a Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012, retirando o teto e ainda o local de expedição do visto de modo a propiciar uma ampliação na concessão do número de vistos humanitários (OLIVEIRA, 2014).

É importante ressaltar que em 13/09/2010, ano em que ocorreu ¹¹² o desastre no Haiti, foi firmado um Memorando de Entendimento entre o ACNUR e o Brasil, formalizando a assistência humanitária do país para contribuições voluntárias aos programas regulares do ACNUR e às atividades específicas em países afetados por desastres naturais, conflitos e segurança alimentar e nutricional (RODRIGUES, 2016).

A firmação do referido Memorando constituiu um marco da política internacional brasileira no aspecto humanitário, pois embora a causa direta que levou os haitianos a buscarem refúgio no Brasil esteja relacionada às questões ambientais, não se pode ignorar a evidente fragilidade desses indivíduos, cujos direitos básicos inerentes à dignidade humana encontram-se violados (RODRIGUES, 2016).

Contudo, o que se verificou dos relatos do Ministério Público Federal, na Ação Civil Pública (2012), foi uma atitude desconectada e desinteressada na promoção de assistência humanitária aos haitianos, os quais sofreram com as condições precárias que encontraram no Brasil, no momento da sua acolhida e o posterior despreparo na análise dos pedidos de refúgio (RODRIGUES, 2016).

Em relação à concessão dos vistos por razões humanitárias, podemos entender que este posicionamento deve ser encarado como o cumprimento ao Princípio do Direito Internacional dos Refugiados, o *non-refoulement* (não devolução), mas, dado que não houve nenhum pronunciamento do Estado reconhecendo tal obrigação, não se pode ter certeza de que as medidas do Brasil não tenham sido um ato político aplicável naquele momento (RODRIGUES, 2016).

Ressalta-se que, à época, a ausência de normativa interna brasileira quanto aos migrantes ambientais, faz com que o ato adotado pelo país seja considerado discricionário, ou seja, não obriga sua aplicação em casos análogos (RODRIGUES, 2016). Portanto, a ação de conceder os vistos por razões humanitárias foi uma medida utilizada para o caso específico dos haitianos, não havendo obrigação do Estado brasileiro seguir o mesmo procedimento, ainda que seja para casos semelhantes.

A situação dos haitianos suscitou no Brasil a discussão sobre a condição legal dos migrantes ambientalmente forçados, especialmente por estes não serem considerados refugiados convencionais. Sabe-se que, embora não exista o reconhecimento internacional desses indivíduos e uma indefinição no

Brasil quanto ao seu status legal, não é possível desconsiderar o fluxo intenso de haitianos buscando proteção e assistência, pois de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Brasil deve respeitar seus direitos, de forma igualitária e justa.

Convém lembrar que, não havia no Brasil qualquer norma que amparasse diretamente os imigrantes haitianos, razão pela qual entraram como requerentes de refúgio e realizavam seus protocolos na fronteira junto a Polícia Federal, de acordo com o procedimento previsto no artigo 9º da Lei brasileira n. 9.474, de 1997⁴³ (PACÍFICO; PINHEIRO, 2013). Afora essa situação de vazio jurídico, é oportuno lembrar que esses indivíduos sofreram com a morosidade em obter o visto na embaixada brasileira, fato este que repercutia na utilização dos haitianos de rotas alternativas e perigosas, pelas quais os migrantes tornavam-se vulneráveis às ações de atravessadores e coiotes, que tentavam angariar vantagens durante a travessia fronteiriça (SILVA, 2015, p. 121).

Embora o evento que gerou um grande contingente de haitianos imigrando para o Brasil tenha ocorrido em 2010, ou seja, antes da elaboração da nova Lei de Migrações, é importante mencionar que ainda com a legislação vigente, a OIM junto aos atores da sociedade civil, em pesquisa realizada em 2017, verificou que prevalecem falhas consideráveis para a proteção dos migrantes, em especial aos ambientalmente forçados.

A pesquisa indica que, dentre as falhas na legislação brasileira, está à ausência de menção à migração ambiental que gera deslocamento internacional, situação esta que acentua as vulnerabilidades dos migrantes, tornando-os mais suscetíveis a certos perigos como, por exemplo, ao tráfico de pessoas. Em relação ao caso dos migrantes haitianos foi constatado que, embora o Brasil tenha adotado uma postura positiva, com a concessão dos vistos humanitários, esta ação somente respondeu a um caso concreto.

A investigação da OIM ainda indicou, entre as sugestões para ser adotada nas políticas públicas do legislativo e executivo sobre o tema das migrações e refúgio, a necessidade de reconhecer a temática dos desastres ambientais e explicitar na norma a categoria da migração por estas razões, incorporando as obrigações já assumidas pelo Brasil em outros espaços, como na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

⁴³ Art. 9º. A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem (BRASIL, 1997).

Também seria importante indicar expressamente na regulamentação¹¹⁴ os conceitos de desastre ambiental e migração ambiental.

Ainda sobre a pesquisa, é interessante mencionar que, dentre as sugestões apontadas para o legislativo e executivo, nas decisões normativas e de políticas públicas futuras, para facilitar a regularização documental, está a criação de um visto universal, o qual não faria distinções entre os migrantes, por meio de um marco legal aplicável a todos, pois acredita-se que acabaria com uma porção de restrições e regulações difusas e impossíveis de fiscalizar.

Ressalta-se que os entrevistados foram atores da sociedade civil e entidades de trabalhadores e profissionais estritamente relacionados com o tema das migrações, a citar: o Centro de Migrações e Direitos Humanos, a Rede Sul- americana para Migrações Ambientais (RESAMA), a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD) e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos.

Analisando a pesquisa, pode-se concluir que a situação do migrante é complexa e exige ações estruturadas que alcancem todas as categorias de migrações, para que não sejam agravadas as vulnerabilidades que os atingem, considerando e reconhecendo as peculiaridades de cada grupo, a citar os migrantes ambientalmente forçados. Devem ser adotadas medidas profundas que alcancem a todos. Portanto, a legislação brasileira, embora tenha avançado em temas importantes com a nova Lei de Migrações, ainda carece de regulações mais claras e precisas para determinadas situações, como as migrações geradas por desastres ambientais.

Nesse sentido, observa-se que nos últimos tempos, surgiram inovações no legislativo brasileiro quanto às migrações, assim como improvisos legais, no sentido de amparar os migrantes haitianos. Porém, a circulação forçada de pessoas, marcado cada vez mais por catástrofes naturais, como o caso dos haitianos que chegaram ao Brasil, exige uma legislação precisa e eficaz para as migrações ambientais.

Assim, independentemente do termo jurídico-formal que se dá a elas, é preciso encontrar soluções que envolvam não só a participação do Estado, mas de toda uma rede de proteção e assistência humanitária, tanto em nível local, como global para amparar esses indivíduos.

Por fim, cabe registrar que, atualmente, desde a nova Lei de Migrações de 2017, o Ministério das Relações Exteriores destacou que as concessões de

vistos temporários por acolhida humanitária, permitirá a manutenção dessa¹¹⁵ política brasileira no Haiti, que desde o início das concessões em 2012, com a Resolução 97, até a vigência da nova Lei, totalizaram mais de 60 mil vistos (EBC, 2018).

Ou seja, os vistos por razões humanitárias foram sendo concedidos aos haitianos até a consagração na nova Lei de Migrações, a qual prevê o visto temporário por acolhida humanitária nos casos de desastres ambientais. Assim, o visto temporário humanitário, utilizado pelos haitianos desde 2012, encontra-se consolidado na nova Lei de Migrações brasileira.

Cabe salientar que o visto temporário, aplicado às migrações, não se confunde com o tratamento concedido aos refugiados, pois estes, estando contemplados pela Convenção Internacional para Refugiados, encontram-se respaldados por importantes princípios internacionais de proteção, a citar o da não devolução e da cooperação entre os Estados.

Contudo, a partir do Pacto Global sobre Migrações, os migrantes por razões ambientais, como os haitianos, passam a ter uma nova possibilidade de amparo no âmbito internacional, pois estão previstas ações que envolvem a cooperação e solidariedade entre os Estados, aproximando-se dos princípios protetivos do Direito Internacional que alcançam os refugiados.

3.3 O Pacto Global de 2018 como uma perspectiva de amparo aos migrantes ambientalmente forçados

A situação dos haitianos suscitou no Brasil discussões sobre a condição legal dos migrantes ambientalmente forçados, especialmente por estes não serem considerados refugiados convencionais. Sabe-se que, embora não exista o reconhecimento internacional desses indivíduos e uma indefinição no Brasil quanto ao seu status legal, não é possível desconsiderar os grandes fluxos migratórios por razões ambientais, como o caso dos haitianos, que buscaram proteção e assistência no Estado brasileiro e sofreram com falhas na estrutura protetiva do país, no momento em que estavam mais vulneráveis.

Embora ainda não haja um consenso quanto aos conceitos que devam ser adotados a esses indivíduos e tampouco proteções específicas para essa categoria, uma nova perspectiva surgiu, a partir de 2018, com a adoção do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (o Pacto Global para

Migração, ou GCM – *Global Compact for Migration* na sigla em inglês),¹¹⁶ no sentido de trazer uma estrutura diferenciada e complementar que pode alcançá-los. Sem embargo, é um documento de *soft law*, portanto, não tem força jurídica vinculante, centrando-se em um viés mais político.

A partir do cenário normativo vigente, o Pacto busca estabelecer uma rede estruturada de proteção e assistência, que contemplem todas as dimensões do processo migratório, considerando as diferentes possibilidades que podem conduzir a esse fenômeno. Portanto, o Pacto Global para Migração não traz restrições para a concessão de proteção quando as causas estão relacionadas ao meio ambiente, considerando em seu texto, como válidas, diferentes formas que geram o deslocamento, buscando adequar soluções em todas as esferas (internacional, nacional, regional e local) que atendam às necessidades dos migrantes (JUBILUT; FERNANDES; MENDES, 2018).

Esse propósito integral para o tratamento das questões migratórias, no sentido de contemplar a todos, pode ser interpretado a partir da leitura do ponto 11 (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 4) de seu texto, o qual informa:

Reconocemos que, como Estados Miembros de las Naciones Unidas, compartimos la responsabilidad de abordar las necesidades y preocupaciones mutuas sobre la migración, y tenemos la obligación primordial de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, pero promoviendo también la seguridad y la prosperidad de todas nuestras comunidades.

Ou seja, fundamentado nos Direitos Humanos dos indivíduos que se encontram em trânsito e necessitando de proteção, o Pacto busca abordar uma responsabilidade compartilhada dos Estados-membros das Nações Unidas para respeitar, cumprir e proteger os direitos de todos os migrantes, independente de seu status. Portanto, a preocupação é estabelecer uma cooperação mútua, de forma a contemplar todos que estejam necessitando de proteção em razão do processo migratório.

Nesse sentido, pode-se concluir que o avanço mais profundo em relação aos migrantes ambientalmente forçados, encontra-se no parágrafo acima exposto, tendo em vista que ele representa a eliminação de restrições para proteção as diferentes formas de migração, incitando a não discriminação dos migrantes ambientalmente forçados.

As discussões para a formulação do Pacto iniciaram em 2016 com a

117
Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes (Declaração de Nova York), trazendo o comprometimento dos 193 Estados-membros⁴⁴ da Organização das Nações Unidas, por meio de sua Assembleia Geral, em melhorar suas políticas e práticas relacionadas à migração (JUBILUT; FERNANDES; MENDES, 2018).

O objetivo da Declaração era evidenciar e fortalecer a cooperação e coordenação entre os atores internacionais envolvidos na governança das questões migratórias. Esta cooperação envolve responsabilidades compartilhadas e equitativas entre os Estados, colocando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴⁵, como um importante instrumento na governança dos migrantes e das migrações (JUBILUT; FERNANDES; MENDES, 2018).

É importante recordar, que desde 2006, já havia debates mundiais sobre a migração internacional, os quais promoveram avanços e contribuições para a preparação da Declaração de Nova York para refugiados e migrantes, no qual os Estados se comprometeriam a aprovar o Pacto Mundial em processos separados, um referente aos refugiados e um referente aos migrantes (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Entende-se que, embora ambos os indivíduos devam ter os mesmos direitos conservados, como por exemplo, a liberdade, os processos que os envolvem são diferentes, constituindo grupos distintos que se regem por marcos jurídicos separados, sendo, portanto, coerente à existência de dois pactos mais específicos para reger os assuntos relacionados à migração e ao refúgio (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Em relação à elaboração dos Pactos separados, ficou estabelecida a responsabilidade do ACNUR em elaborar o documento referente aos refugiados, enquanto aos Estados, com a participação da OIM e da Representação Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para

⁴⁴ Dos 193 Estados-membros, 164 adotaram formalmente o Pacto no dia 10 de dezembro de 2018, na Conferência Internacional em Marraquexe, no Marrocos. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mais-de-160-paises-adotam-pacto-global-para-a-migracao/>. Acessado em novembro de 2019.

⁴⁵ Em setembro de 2015, os países membros das Nações Unidas adotaram uma nova agenda de desenvolvimento para o período 2015- 2030. Após mais de três anos de discussão, os líderes de governo e de Estado aprovaram, por consenso, o documento Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Essa Agenda consiste em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas são integradas e indivisíveis, mesclando, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento humano sustentável: a econômica, a social e a ambiental (ONU, 2015).

Migração Internacional (SRSG), o documento referente aos migrantes¹¹⁸ (JUBILUT; FERNANDES; MENDES, 2018).

É importante destacar, que embora sejam Pactos separados e elaborados de acordo com as peculiaridades de cada uma das formas de deslocamento, é essencial que ocorra uma interação constante entre eles, considerando que por diversas vezes o refugiado e o migrante utilizam os mesmos meios para o deslocamento (NAÇÕES UNIDAS, 2018). Ou seja, pode ocorrer do migrante se ver forçado a ir além das fronteiras de seu país em busca de abrigo e proteção, assim como o refugiado, e, portanto, ambos nesses casos ensejam proteção e assistência para reestabelecerem suas vidas.

Assim, com a proposta de criar dois acordos mundiais, nos dias 10 e 11 de dezembro de 2018, no Marrocos, os chefes de Estados e de governos, reafirmando o compromisso assumido na Declaração de Nova York em contribuir de maneira significativa para melhorar as questões relacionadas aos refugiados e migrantes em todas as suas dimensões, aprovaram o Pacto Mundial para a Migração Segura, Ordenada e Regular. Dentre as bases que fundamentam o referido documento estão: a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, o Pacto Econômico de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e demais tratados fundamentados nos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Convém destacar o avanço para as migrações internacionais, pois foi a primeira vez que se alcançou uma proteção mundial sob a coordenação das Nações Unidas, em um planejamento integrado entre os organismos nacionais e internacionais para avançar em termos de assistência e cooperação, a fim de atender as necessidades desses indivíduos. São compromissos assumidos pelos Estados-membros no sentido de cooperação mútua, para fortalecer o tratamento que deve ser construído, a fim de responder efetivamente aos processos migratórios.

Acredita-se que para as questões migratórias, é essencial enfrentar os desafios de forma conjunta, pois se torna difícil o Estado lidar com as situações que decorrem desse processo de forma isolada. É, portanto, nessa concepção de união e responsabilidades compartilhadas que permeia o Pacto Mundial, para conseguir que a migração ocorra de forma segura para todos, conforme podemos verificar no seu texto (2018, p. 4):

El presente Pacto Mundial ofrece un panorama completo de la migración internacional y reconoce que es necesario aplicar un enfoque integral para optimizar los beneficios generales de la migración, abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. Ningún país puede encarar los retos de este fenómeno mundial y aprovechar sus oportunidades en solitario.

Para tanto, segundo o documento, é necessário fazer esforços no âmbito internacional para conhecer e analisar de forma mais profunda a migração, reunindo e divulgando dados de qualidade sobre o tema (NAÇÕES UNIDAS, 2018). A reunião de dados é importante para obter informações e posteriormente repassá-las de forma clara e precisa aos cidadãos, a fim de que possam ser conscientes dos benefícios e desafios a ser enfrentados com a migração, evitando assim, mitos ou discursos enganosos e negativos quanto aos migrantes e aos processos migratórios.

Essa preocupação em fornecer informações de qualidade, se fundamenta na busca por solucionar problemas anteriormente relatados (segundo capítulo deste trabalho), pois evita que a mídia em geral ou os governantes em suas políticas de forte teor nacionalista, utilizem dados falsos ou informações negativas que incentivam a adoção de posturas prejudiciais na migração, como a discriminação ou a implementação de barreiras fronteiriças aos migrantes que buscam acolhimento e proteção.

Outrossim, é importante mencionar, que a reunião de boas informações possibilita a criação de políticas mais precisas para atender aos acontecimentos decorrentes da migração, aproximando soluções à realidade. Além da necessidade de boa informação para o êxito no tratamento das questões migratórias de forma que contemple a todos, o Pacto (2018, p.4) considera como base para a construção de uma migração segura, ordenada e regular, o planejamento e o consenso, conforme podemos verificar na sua redação: *“El presente Pacto Mundial reconoce que la migración segura, ordenada y regular funciona para todos cuando se basa en buena información, se planifica y es objeto de consenso”*.

Convém destacar, que o consenso é um quesito essencial, uma vez que os objetivos construídos pelo Pacto dependem de uma cooperação mútua e de solidariedade entre os Estados para serem concretizados. Desta forma, o consenso é o primeiro passo para a realização das ações de cooperação.

Em relação ao propósito⁴⁶ do Pacto (2018), pode-se dizer que ele traduz a busca por mitigar os fatores adversos e estruturais que impedem as pessoas de manter meios de vida sustentáveis em seus países de origem, forçando-os a buscarem sobrevivência em outros lugares. Para tanto, pretende-se reduzir os riscos e as vulnerabilidades enfrentadas pelos migrantes durante todas as fases do processo migratório, protegendo e fornecendo assistência a esses indivíduos.

Cabe reforçar, que a abordagem do Pacto Mundial inclui diferentes categorias, sem fazer restrições à concessão de proteção e assistência, ao contrário do que constatamos com a Convenção para Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967. Portanto, o Pacto Mundial possibilita o alcance a categorias migratórias antes não contempladas e tão pouco reconhecidas no âmbito internacional, como ocorre com os migrantes ambientalmente forçados.

Ao contrário do diploma internacional para refugiados e também da Lei brasileira de Migrações, o Pacto Mundial traz em seu texto nove citações quanto aos desastres naturais. Ou seja, presencia-se que o referido documento se preocupou em trazer as questões relacionadas às migrações ambientais, pois os desastres naturais constituem uma das formas que podem gerar migrações e as quais eram pouco ou nada mencionadas no ordenamento jurídico de proteção dos indivíduos que necessitam migrar.

Essas situações atuais de migrações provocadas por desastres naturais, assim como demais fatores que podem gerar os fluxos migratórios, a citar os fatores econômicos e sociais, foram consideradas no Pacto como as aspirações e preocupações que cercam a contemporaneidade, conforme é mencionado em seu texto:

Aspiramos a abordar las preocupaciones legítimas de las comunidades, reconociendo que las sociedades están

⁴⁶ *El propósito de este Pacto Mundial es mitigar los factores adversos y estructurales que impiden que las personas puedan labrarse y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen, obligándolas a buscar futuro en otros lugares. Con él pretendemos reducir los riesgos y vulnerabilidades a que se enfrentan los migrantes durante las distintas etapas de la migración respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y proporcionándoles atención y asistencia. Aspiramos a abordar las preocupaciones legítimas de las comunidades, re conociendo que las sociedades están experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales de diferente magnitud que pueden repercutir en la migración o derivarse de ella. Nuestra intención es crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades con su capacidad humana, económica y social, y hacer así que les sea más fácil contribuir al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y mundial (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 4).*

experimentando cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales de diferente magnitud que pueden repercutir en la migración o derivarse de ella. Nuestra intención es crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes enriquecer nuestras sociedades con su capacidad humana, económica y social, y hacer así que les sea más fácil contribuir al desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional y mundial.

Podemos verificar que o referido instrumento de proteção foi elaborado a partir de preocupações latentes da sociedade, considerando as alterações ambientais como um desses fatores e que podem repercutir na migração. Outrossim, percebe-se que foi ressaltada a importância de criar condições para que o migrante possa contribuir futuramente com a sociedade através de suas capacidades humanas.

Ou seja, é preciso propiciar aos migrantes condições para, através de suas capacidades desenvolvidas, poderem igualmente cooperar para o desenvolvimento do país receptor, constituindo uma ação próspera para todos valorizarem as habilidades desses migrantes e integrá-los.

Frisa-se que, dentre os compromissos assumidos com a adoção do Pacto Mundial (2018, p. 4), devem ser perseguidos 23 objetivos, os quais devem refletir em ações para melhorar o processo migratório em todos os níveis. Afora o primeiro objetivo, mencionado há pouco quanto à importância na colheita de dados de qualidade, cabe destacar alguns desses objetivos como práticas imprescindíveis para que o instrumento de proteção alcance diversas categorias de migrações, como as causadas por fatores ambientais, a citar:

2. *Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada;*
3. *Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular;* 6. *Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente;*
7. *Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración;*
15. *Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos;*
16. *Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social;*
17. *Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración;*
18. *Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento;*
23. *Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.*

Percebe-se que os objetivos enumerados são abrangentes e, portanto, podemos verificar que são ações, as quais demandam uma atuação global,

que vai desde a disponibilidade e flexibilidade das vias migratórias, até a mobilização da sociedade para incluir os migrantes em seu meio social e conceder o acesso a serviços essenciais para continuidade de suas vidas.¹²²

É necessário para tanto, a união de esforços da comunidade internacional com demais atores governamentais no âmbito regional e local, incluída a sociedade civil, estruturados em um sistema global das Nações Unidas. Também se verificou que tais objetivos não estão presentes na Lei de Migrações brasileiras de 2017.

Nesse sentido de atuação integrada, na busca pelo desenvolvimento de ações para as questões migratórias, o Pacto estabeleceu algumas medidas para guiar os seus trabalhos, no qual os Estados-membros possam examinar o progresso da sua implementação e orientar o trabalho das Nações Unidas. A primeira medida foi reformular e renomear o Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento Internacional, que atualmente, é realizada a cada quatro sessões da Assembleia Geral, passando a ser o Fórum Internacional de Revisão de Migrações.

A segunda medida foi estabelecer que o referido Fórum fosse a principal plataforma global intergovernamental, na qual os Estados membros discutirão e apresentarão os progressos alcançados na implementação de todos os aspectos do Pacto Global, incluindo aqueles relacionados à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com participação de todas as partes interessadas relevantes.

Acompanhando essas medidas, ficou decidido que o Fórum Internacional de Revisão de Migrações será realizado a cada quatro anos, a partir de 2022 e discutirá a implementação do Pacto Global nos níveis local, nacional, regional e global. Cabe ressaltar, que dentre os comprometeros afirmados na Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, está o dever de proteção dos Direitos Humanos de todos os refugiados e migrantes, independente do seu status.

Considerando que o referido documento foi a razão fundante do Pacto Mundial para Migração, pois foi quem trouxe a proposta para sua formulação, podemos concluir que se buscou seguir esse comprometimento, não trazendo distinções quanto as categorias de migrações. Dessa forma, esse instrumento pode significar um avanço no alcance de proteção à categoria dos migrantes ambientalmente forçados, uma vez que este é o primeiro documento

internacional que considera como razões para a migração as questões dos ¹²³desastres ambientais.

Essa percepção pode ser extraída do segundo objetivo do Pacto (2018, p. 11), que corresponde ao compromisso de minimizar os fatores adversos e estruturais, os quais obrigam as pessoas a abandonarem seu país de origem, pois se considerou os desastres naturais, os efeitos adversos das mudanças climáticas e a degradação ambiental como um desses fatores.

A partir dessa contemplação, foram pensadas medidas específicas para minimizar esses fatores, a citar: intensificar análises conjuntas e troca de informações para melhor mapear, entender, prever e lidar com movimentos migratórios; formular estratégias para adaptação e resiliência a desastres naturais, súbitas e lentamente evoluindo. Ademais, integrar considerações de deslocamento nas estratégias de preparação para desastres e promover a cooperação com os países vizinhos e outros países interessados a preparar mecanismos de alerta precoce, planejamento para contingências, armazenamento, coordenação, planejamento de evacuação, acordos de recepção e assistência e informação pública.

Também são consideradas como medidas importantes: harmonizar e desenvolver abordagens e mecanismos sub-regionais e regionais para abordar a vulnerabilidade das pessoas afetadas por desastres, garantindo que eles tenham acesso a uma assistência humanitária, que atenda às suas necessidades essenciais e que sejam respeitados seus direitos onde quer que estejam.

Sucintamente, pode-se afirmar que o Pacto trouxe determinações específicas relativas à categoria dos migrantes ambientais, adotando já no seu preâmbulo, uma atuação em consonância com o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas, com o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes e com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

No seu segundo objetivo, conforme mencionado acima, buscou-se atuações que fortalecessem a análise conjunta entre os diferentes atores para o mapeamento das rotas migratórias, melhorando a identificação dos tipos de deslocamentos, em especial quando se referir as migrações por motivos ambientais, possibilitando que esses migrantes também tenham o acesso às proteções necessárias para o seu reestabelecimento (JUBILUT; FERNANDES; MENDES, 2018).

Ainda, considerando o segundo objetivo do Pacto em relação ¹²⁴ às migrações ambientais, verifica-se que foi realizada uma importante proposição para desenvolver adaptações e estratégias de resiliência aos que migram por desastres naturais, efeitos adversos da mudança climática e degradação ambiental, como por exemplo, a desertificação e a elevação do nível do mar, tendo em vista que podem ser fatores de impulso para a mobilidade humana.

Posteriormente, o Pacto aponta a importância de integrar as considerações referentes ao deslocamento nas estratégias para a preparação em face de desastres, como também, de promover a cooperação com os países vizinhos à região afetada, preparando um ambiente seguro para recepção dos migrantes (JUBILUT; FERNANDES; MENDES, 2018).

Percebe-se que essas atuações contemplam tanto as fases anteriores ao desastre, quanto os efeitos após a sua ocorrência, estruturando ações que promovam assistência e acolhimento aos indivíduos que necessitam utilizar a migração como estratégia de sobrevivência. Essa atuação busca minimizar os impactos gerados a partir de um desastre nos movimentos migratórios.

Diante dos desafios encontrados a partir das migrações, pode-se dizer que o ano de 2018 se encerrou com o Pacto Global, através do qual a maioria dos países participantes⁴⁷ se comprometeu a tomar medidas para melhorar as condições dos migrantes, sendo relevante o avanço no reconhecimento dos ambientalmente forçados.

Nesse contexto, apesar desse instrumento não ter força vinculante, o refúgio, as migrações e outros fluxos de pessoas em movimento, são pautas extremamente relevantes atualmente e que exigem atuações claras e eficazes. Assim, por mais que debates políticos possam ser contrários à migração e ao refúgio, o fluxo de pessoas é uma realidade global e os governos não têm como tomar medidas que neguem essa realidade sem que corra alto risco de crises internas e externas (ADUS, 2018).

Ressalta-se que os deslocados ambientais são migrantes forçados que não possuem um sistema adequado de proteção internacional. Esses indivíduos sofrem com a falta de formulação de conceituações precisas para denominá-los, com a ausência de proteções específicas que enfrentem suas

⁴⁷ Dos 164 membros que adotaram o Pacto, 152 votaram a favor, tiveram 12 abstenções e cinco votaram contra (República Tcheca, Hungria, Israel, Polônia e Estados Unidos). Mais 24 Estados-membros não estiveram presentes para participar da votação (BRASIL, 2018). Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2018/12/21/assembleia-geral-da-onu-adota-oficialmente-pacto-global-para-a-migracao/>. Acessado em dezembro de 2019.

necessidades reais e com a falta de proteção internacional, fatores que trazem reflexos na intensidade de suas vulnerabilidades.

Nesse contexto, o Pacto Mundial para Migração surgiu como um novo caminho que propulsiona os atores da comunidade internacional e nacional a progredirem nas estratégias de prevenção e tratamento adequado nas migrações, incluindo como marco principal, foco desta pesquisa, aspectos importantes de proteção para os migrantes ambientalmente forçados.

Assim, embora alguns países permaneçam resistentes ao Pacto, a citar o posicionamento do Brasil, o qual se retirou em janeiro de 2019; esse documento consiste em uma possibilidade de amparo aos migrantes ambientalmente forçados, pois é um instrumento internacional que contempla os fatores ambientais como razão para os fluxos migratórios.

Nesse sentido, constam compromissos específicos em efetivar os objetivos do Pacto, que inclui medidas para o tratamento das migrações ambientais, a citar aquelas decorrentes dos desastres naturais, como por exemplo, formular estratégias para adaptação e resiliência a desastres naturais súbitas e lentamente evoluindo.

Porém, é importante lembrar que, conforme o documento registra (2018, p. 5), o êxito dependerá *“de la confianza mutua, la determinación y la solidaridad de los Estados para cumplir los objetivos y compromisos [...]”*. Portanto, o desenvolvimento eficaz do Pacto dependerá da atuação conjunta, em especial da comunidade internacional e dos Estados, respeitando os compromissos assumidos, para tornar os objetivos traçados em uma realidade no tratamento das migrações.

Reafirmando os dizeres do documento (2018, p. 5), este representa um avanço histórico nas migrações, podendo ser considerado como um marco no caminho do desenvolvimento dessas questões, mas não o fim dos esforços para alcançar uma migração cujo tratamento se torne seguro, ordenado e regular para todos os indivíduos.

Nesse sentido, o Pacto (2018, p.5) traz o comprometimento de *“proseguir el diálogo multilateral en las Naciones Unidas mediante un mecanismo de seguimiento y examen periódico eficaz, para asegurarnos de que las palabras de este documento se traduzcan en acciones concretas que beneficien a millones de personas en todas las regiones del mundo”*.

Portanto, esse primeiro passo não deve permanecer estático, devendo

prosseguir com revisões e aperfeiçoamentos na busca por melhores práticas,¹²⁶ para que esse avanço, construído com esforços mútuos entre os Estados-membros das Nações Unidas tragam benefícios concretos a milhões de pessoas que sofrem atualmente com o fenômeno das migrações, em especial aos migrantes ambientalmente forçados, os quais têm pela primeira vez no âmbito internacional a possibilidade de reconhecimento.

Ressalta-se que, embora permaneçam resguardadas as soberanias dos Estados, os quais poderão não aderir ao Pacto ou até mesmo se retirar do mesmo, esse marco histórico cria um paradigma internacional para as migrações ambientais, no sentido de prever medidas, baseadas em dados empíricos de qualidade. Essas medidas instruem os Estados a atuarem de forma eficaz para evitar, ou quando não for possível, dar a oportunidade dos indivíduos afetados a buscarem abrigo em Estados-membros que cooperam e se mobilizam nessas situações, para fornecer amparo e condições mínimas para que possam reestabelecer suas vidas com dignidade.

Conclusão

A exploração massiva e desmensurada dos recursos naturais contribuem de maneira significativa para a degradação da natureza e de seus ciclos ecológicos essenciais, assim como a criação de baixa resiliência aos riscos, e, eventualmente ao acontecimento de catástrofes. Portanto, ainda quando se está diante de desastres naturais, percebe-se que há uma aproximação da dimensão das consequências e resultados nas decisões tomadas pelo homem.

Nesse sentido, presenciamos na contemporaneidade, uma progressiva degradação dos recursos ambientais essenciais e a ocorrência cada vez mais frequente de desastres no meio ambiente, cujos efeitos comprometem gravemente a vida e a segurança de indivíduos, grupos e comunidades inteiras em todo o mundo, a ponto de inviabilizar a sobrevivência nos locais de suas residências habituais.

Contudo, historicamente podem-se distinguir duas fases no entender de um desastre ambiental: uma dimensão religiosa, na qual as causas possuem uma justificação sobrenatural, atribuída à intervenção divina, qualificando-se em fundamentações de ordem religiosa. Nesse momento os eventos incomuns

que geravam grandes catástrofes eram justificados na ira divina. Na fase ¹²⁷ posterior, passou-se à compreensão científica, na qual se buscam justificações, fundamentadas na razão, utilizando a tecnologia para encontrar respostas aos fenômenos ambientais.

Essa segunda fase ocorre na pós-modernidade, em que há o rompimento dos conceitos de infinidade dos recursos naturais, surgindo uma preocupação latente no que se refere à interação do homem com a natureza. Emerge, destarte, na sociedade pós-moderna, o medo e a insegurança decorrente dos riscos, tornando-se imprescindível a utilização das informações e tecnologias em prol da sustentabilidade do planeta como mecanismos possíveis de prevenir ou mitigar os impactos dos desastres ambientais.

Os desastres são eventos repentinos e dinâmicos, contemporaneamente potencializados por diversos fatores, afetando de forma mais intensa populações e sistemas vulneráveis. Portanto, dependendo da intensidade e do alcance do evento, é possível verificar a hipótese de que os Estados venham a depender da solidariedade internacional para a sua reconstrução, além de um instrumento de proteção jurídico internacional que estabeleça as diretrizes de tratamento a esses migrantes.

Essa situação decorre porque as variações do impacto, provocado pelos desastres de um local para o outro, dependem da estrutura e capacidade da região afetada em responder ao evento de forma planejada, que impeça riscos acentuados para a comunidade.

Contudo, há uma discrepância que tem se acentuado com o passar dos anos, entre a rapidez da ocorrência dos riscos de desastres ambientais e a redução das vulnerabilidades. Esta situação propulsiona a geração de novos riscos e um aumento constante em perdas por consequências destes eventos, com significativo impacto sobre a economia, a sociedade, a saúde, a cultura e o meio ambiente, a curto, médio e longo prazo, especialmente nos níveis local e comunitário.

Percebe-se assim, que os riscos de desastres interagem frequentemente com as vulnerabilidades físicas, sociais, econômicas e ambientais, ou seja, se estas são minimizadas, as situações de perigo ambiental não se tornariam tão impactantes a este setor da sociedade e a seus indivíduos, contribuindo para o aumento da capacidade de resiliência das comunidades atingidas.

Portanto, o desastre natural não é só o evento adverso em si, a citar, o

terremoto, maremoto, tsunamis e tempestades, mas a consequência que ¹²⁸o evento gera em um ambiente vulnerável. Pois, embora o desastre possa se apresentar por vezes de forma súbita, os processos relacionados às vulnerabilidades dos ecossistemas são construídos ao longo do tempo e são mantidos por meio de diferentes aspectos, como a baixa capacidade socioeconômica para se reestruturar, baixa proteção das vítimas e ausência de planejamento que inclua estratégias, as quais respondam aos desastres de forma a evitar grandes impactos na comunidade.

Ou seja, os desastres retratam a vulnerabilidade, assim, eles não são unicamente determinados pelo tipo de evento, mas sim pelo grau de vulnerabilidade que irá impactar em determinada região.

Em qualquer caso, uma das maiores consequências desse evento, que a sociedade contemporânea tem enfrentado, é o deslocamento da população devido à impossibilidade de continuar a subsistir na área afetada, sendo os países subdesenvolvidos os mais vulneráveis a essas ameaças naturais. O desastre ambiental é apenas uma variável que, conjugada com outros fatores, como as vulnerabilidades do local atingido, pode gerar como consequência alterações na territorialidade das populações.

Em alguns casos é possível verificar com maior clareza a ligação direta entre as migrações e os desastres ambientais, a citar o caso do terremoto ocorrido no Haiti em 2010. Esse desastre foi o maior em 200 anos no país, resultando em mais de 300 mil vítimas fatais e aproximadamente um milhão e meio de pessoas desabrigadas. Convém mencionar, que os desastres potencializam os deslocamentos em massa não só dentro dos países, como também além das fronteiras nacionais.

As pessoas vítimas desses eventos encontra-se em situação de extrema vulnerabilidade, com necessidades de abrigo, apoio material e garantia dos direitos civis. Contudo, apesar da situação de emergência que se encontram esses indivíduos, como ocorreu no caso dos haitianos, havendo uma necessária resposta de proteção a essas vítimas, ainda há um vazio jurídico e incertezas quanto ao tratamento jurídico-administrativo que devem alcançá-los.

Essa situação decorre de um processo histórico de invisibilidades dos migrantes ambientais e que refletiu na vigência do único diploma internacional existente no ordenamento jurídico de amparo aos refugiados, a Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967, os quais não contemplam a categoria de

refugiados cuja causa tenha ocorrido por questões ambientais. Diante dessa ¹²⁹ lacuna jurídica em instrumentos internacionais, que estabeleçam um parâmetro para o tratamento àqueles que são forçados a migrar por fatores ambientais, torna-se mais dificultoso o comprometimento dos países em conceder-lhes assistência e proteção.

A criação desses instrumentos internacionais veio a atender uma situação específica do pós 2ª guerra mundial e desde então seu alcance de proteção tem sido restrito quando se trata de novas situações que surgem dos movimentos migratórios, a citar os migrantes ambientalmente forçados. Mesmo que atualmente a proteção aos refugiados tenha sido ampliada no tocante a fronteiras e não mais se restrinja aos atingidos pela 2ª Guerra Mundial, devido à criação do Protocolo de 1967, a definição de refugiado continuou a não abarcar aqueles que saíram de suas moradas habituais por motivações ambientais.

A concepção de refugiados adotada pela Convenção é de pessoas que estejam em perseguição em decorrência de cinco motivos: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social. Apenas essas situações seriam consideradas válidas para a concessão de refúgio. Dentre as diferentes consequências que essa ausência de menção às causas ambientais traz para as vítimas das migrações, podemos destacar as divergências terminológicas para se referir a esses indivíduos, verificando que há uma inexistência de referência expressa aos migrantes ambientais no sistema jurídico de proteção internacional, bem como nos instrumentos nacionais, a citar o ordenamento jurídico brasileiro.

A questão técnica quanto à nomenclatura para determinar quem é ou não é refugiado tem um grande significado para as pessoas deslocadas, uma vez que a resposta determina o grau de apoio e proteção que os indivíduos recebem assim como a solução de longo prazo para sua condição. A indefinição do termo adequado para designar os deslocamentos por razões ambientais não contribui para sua regulação, sendo mais um fator que agrava a construção de um sistema jurídico para proteção desses indivíduos.

Por essa razão, embora não exista um consenso terminológico para designar os indivíduos que se deslocam por motivos ambientais, havendo debates inconclusivos sobre o termo mais adequado para designá-los, foi escolhida a terminologia migrantes ambientalmente forçados para ser aplicada

nesta pesquisa.

Esse termo foi selecionado porque permite abarcar as diversas situações de risco que os indivíduos em movimento possam encontrar, contemplando tanto os movimentos internos como internacionais. Outrossim, o termo migração forçada é mais amplo e englobam diversos tipos de migrantes, inclusive o refugiado e outros solicitantes de refúgio ou asilo.

Afora as questões terminológicas, percebe-se que a lacuna jurídica quanto aos migrantes ambientalmente forçados vai de encontro ao momento crítico que a sociedade contemporânea enfrenta. O cenário atual retrata o aumento de desastres ambientais e os reflexos desses fenômenos nos fluxos migratórios, em um cenário de resistência nas fronteiras e o consequente aumento de vulnerabilidades dos indivíduos que se encontram forçados aos movimentos migratórios para sobreviver.

É importante mencionar que a proteção dos refugiados se encontra estritamente relacionada à proteção dos Direitos Humanos, pois durante o processo migratório, os refugiados têm seus direitos mais basilares afetados. Para ser alcançada a reconstrução e recuperação dos Direitos Humanos dos indivíduos em deslocamento, foi construído o Direito Internacional dos Refugiados, sendo sustentado, assim como as demais áreas jurídicas, por uma gama de princípios importantes que tutelam esses deslocados, como o princípio da não devolução (*non refoulement*), não discriminação, solidariedade internacional e unidade familiar.

Dessa forma, atualmente, o ser humano conta com um grande sistema de proteção, denominado de Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*, o qual se divide em três vertentes de proteção: o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados.

Essas vertentes possuem características próprias, atuando de forma específica em determinadas situações, porém, encontram-se estruturadas em uma base comum de proteção internacional dos Direitos Humanos, onde se busca em última *ratio*, a garantia do direito à vida, e à dignidade de todas as pessoas, considerado como o salvaguardo do ser humano, consagrando em Tratados e Convenções os direitos e garantias que tem como propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias.

Nesse contexto, embora o Direito Internacional dos Refugiados seja uma

importante construção de proteção específica para os indivíduos que são ¹³¹ obrigados a migrar como estratégia de sobrevivência, pois há uma necessidade muito peculiar de proteção voltada ao atendimento imediato destas pessoas, existe uma lacuna jurídica quanto à proteção dos migrantes ambientalmente forçados.

Convém ressaltar que, independentemente das diferenças entre as causas que gerou o refugiado, o que leva uma pessoa a buscar asilo, refúgio ou qualquer forma de proteção é encontrar-se de alguma forma em situação de extrema vulnerabilidade, ou ter seus direitos mais basilares violados, seja por razões políticas, de raça ou religião, seja por questões ambientais.

Dessa maneira, os Estados possuem deveres, como manter a paz e promover os direitos fundamentais dos indivíduos, a fim de evitar os fluxos migratórios. Todavia, quando eles existem e não são contemplados em um instrumento internacional, como a Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967, devem promover a proteção e promoção dos direitos que a eles são devidos através de legislações internas.

Porém, a migração ao invés de ser compreendida como um fenômeno social, a qual necessita de atuação complexa do governo, é entendida como um problema ou ameaça à soberania nacional do país. Essa concepção gera uma ausência de comprometimento com a situação migratória e conseqüentemente com a construção de soluções específicas para esse tema. A situação é agravada no caso das migrações ambientais, as quais tão pouco são reconhecidas no âmbito internacional.

Todavia, ao longo dos anos, importantes avanços foram se concretizando na tentativa de reconhecer a categoria de migrantes ambientalmente forçados, para que a proteção concedida às demais categorias, pudessem igualmente contemplá-los, cabendo destacar os principais movimentos que contribuíram para dar-lhes visibilidade, a citar, a Declaração de Cartagena e a Convenção de Kampala.

Esses instrumentos, embora restritos a contextos regionais e pensados inicialmente para atender às suas necessidades específicas, tiveram como virtude ampliar a capacidade protetiva em relação a outros indivíduos antes não considerados refugiados, ampliando interpretações que vão além daquelas estabelecidas na Convenção de 1951. Essa contribuição refletiu inclusive na elaboração da Lei de Refúgio brasileira, a qual, inspirada a Declaração de

Cartagena, inseriu como causa para concessão de refúgio as violações dos ¹³² Direitos Humanos, abrangendo assim, mais circunstâncias que decorrem das migrações.

A partir do contexto de complexidades dos migrantes ambientalmente forçados, o caso trazido para reflexão demonstra que as invisibilidades históricas enfrentadas por essa categoria, refletiu em um vazio jurídico de proteção no âmbito internacional e por consequência no âmbito interno dos Estados, gerando como consequência indireta um tratamento precário e lento para assistí-los, conforme se concluiu após a análise do tratamento legislativo/administrativo brasileiro fornecido aos haitianos.

Os indivíduos que chegaram ao Brasil em situações precárias, solicitando refúgio, depararam-se com muitas negativas, além da morosidade na solução de seus casos. Segundo relatos na Ação Civil Pública (2012), ajuizada pela Procuradoria da República do Estado do Acre contra a União, diversas atitudes contraditórias e complexas foram adotadas de forma que desencadeou uma crise humanitária no país em razão das condições graves as quais esses imigrantes se encontravam, como por exemplo, a falta de materiais básicos de limpeza e higiene e ausência de água potável.

Com o aumento da chegada de novos imigrantes, a situação se tornou caótica, em especial a partir de dezembro de 2011, período em que já havia mais de 1.200 haitianos no país. Além da desorganização entre os governos municipal, estadual e federal, em fornecer respostas eficientes ao tratamento desse crescente contingente de haitianos, foi criado um improviso legal chamado visto humanitário, para possibilitar a permanência desses indivíduos no país.

Percebe-se que as condutas adotadas pelo governo brasileiro foram desordenadas e complexas, refletindo no aumento de dificuldades enfrentadas pelos haitianos que buscavam retomar direitos básicos para reestruturar suas vidas. Essa situação decorreu em especial porque não havia na legislação brasileira previsão para acolhida de migrantes ambientalmente forçados. Na época, vigorava no país o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e a Lei de Refúgio de 1997, os quais não estabeleciam previsões para essa categoria de migrantes.

Contudo, diante desse vazio jurídico no Estado brasileiro e da situação de vulnerabilidades que os haitianos estavam enfrentando no país, em 2012 foi

expedida a Resolução Normativa nº 97, como um imprevisto legal, a fim de¹³³ conceder vistos de permanência por razões humanitárias a esses migrantes pelo prazo de cinco anos. O caso explorado, embora demonstre certas dificuldades encontradas pelos migrantes haitianos, foi um importante episódio porque propulsionou uma série de discussões que desencadearam na criação da nova Lei de Migrações nº 13.445 de 2017.

A legislação brasileira, até o ano de 2017, não tratava especificamente da situação de migração, trazendo um tratamento jurídico precário àqueles que não eram considerados nacionais de acordo com a Constituição Federal brasileira. Portanto, a nova Lei de Migrações representou um avanço no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo uma perspectiva da migração pautada nos Direitos Humanos, além de estabelecer um vasto rol de direitos fundamentais aos estrangeiros que venham a entrar no país. Afora esses avanços, convém destacar que a Lei mencionou pela primeira vez os desastres ambientais como razão para a concessão de visto temporário.

Porém, ainda pode ser considerada uma legislação falha para contemplar com clareza e objetividade os migrantes ambientalmente forçados, em especial quando são migrações transfronteiriças, considerando que não há menções quanto à denominação a esses indivíduos e tampouco considerações mais profundas ao tratamento que deve alcançá-los.

É possível mencionar que se trata de uma legislação esparsa, muitas vezes pouco adequada às circunstâncias da migração induzida por fatores ambientais, pois pressupõe um grande influxo de migrantes em curtos períodos, uma vez que considera apenas os casos de graves desastres naturais como propulsor das migrações. Ou seja, restringe consideravelmente o impacto dessas medidas somente aos afetados por condições ambientais adversas extremas.

Convém mencionar que, embora a nova legislação brasileira tenha consolidado o visto concedido aos haitianos, avançando na formalização desses indivíduos não considerados refugiados, migrações e refúgio são institutos distintos, sendo este último consagrado por importantes princípios internacionais de proteção, como o da não devolução e cooperação entre os Estados.

Contudo, a partir do Pacto Global sobre Migrações, esses migrantes por razões ambientais como os haitianos, passam a ter uma nova possibilidade de

amparo, aproximando-se da proteção concedida aos refugiados com planos de cooperação e solidariedade entre as nações.

Ainda na contemporaneidade, a migração, ao invés de ser compreendida como um fenômeno social, a qual necessita de atuação complexa do governo, é entendida como um problema ou ameaça à soberania nacional do país. Essa concepção gera uma ausência de comprometimento com a situação migratória e conseqüentemente com a construção de soluções específicas para os migrantes.

Porém, recentemente, com a formulação e adoção por 164 países do Pacto Mundial para Migrações Segura, Ordenada e Regular, é possível considerar uma nova perspectiva de amparo aos migrantes ambientalmente forçados. Esta conclusão é verificada porque o pacto constitui o primeiro documento internacional que considera como uma das causas propulsoras dos deslocamentos os desastres naturais.

Dentre importantes características que possui está a sua abrangência, pois, desta forma, não exclui a categoria dos migrantes ambientalmente forçados. Ademais, o referido documento não é estático, ou seja, estão previstas revisões periódicas para ajustar ações à realidade das migrações e dos migrantes, estabelecendo objetivos que devem ser traçados em ações coordenadas pelos Estados-membros sob o sistema das Nações Unidas e em uma perspectiva de cooperação e solidariedade entre todos.

Assim, através de uma ação integrada, o documento traça objetivos concretos que devem ser assumidos, na busca por desenvolver medidas que respondam de forma eficaz ao tratamento e proteção das migrações, sem fazer discriminações quanto à categoria dos migrantes ambientais. No entanto, conforme é mencionado no próprio texto do Pacto, este documento deve ser o caminho e não o fim na construção de solução para as migrações, devendo ser realizada a colheita de informações de qualidade, as revisões periódicas e pesquisas empíricas como práticas essenciais para encontrar o ideal tratamento a esse tema.

Ao contrário do diploma internacional para refugiados e também da Lei brasileira de Migrações, o Pacto Mundial traz em seu texto nove citações quanto aos desastres naturais, pois são fenômenos que constituem uma das formas que podem gerar migrações, considerando essas questões prementes que assolam a sociedade contemporânea. Embora este documento não seja

vinculante e recentemente tenha ocorrido a saída do Brasil, pode-se analisar¹³⁵ que foi o primeiro passo conquistado para propulsionar ações comprometidas em fornecer um tratamento adequado às migrações ambientais.

A circulação forçada de pessoas, marcada cada vez mais por catástrofes naturais, como o caso dos haitianos que chegaram ao Brasil, exige uma legislação precisa e eficaz para as migrações ambientais, e, independentemente do termo jurídico-formal que se dá a elas, é preciso encontrar soluções que envolvam não só a participação dos Estados, mas de toda uma rede de proteção e assistência humanitária, tanto em nível local, como global para amparar esses indivíduos.

Acredita-se, em última *ratio*, que o Pacto representa um paradigma para a proteção dos migrantes ambientalmente forçados, os quais passaram pela primeira vez a serem contemplados no âmbito internacional. Essa novação tende a propulsionar a criação de ações internas nos Estados, os quais também deverão contemplar essa categoria em suas legislações migratórias.

Convém destacar como característica principal do Pacto para este trabalho, que foram considerados os migrantes ambientais como merecedores de igual tratamento, tendo em vista que os fatores ambientais integram uma das causas migratórias e cuja frequência têm se intensificado no decorrer dos anos.

Referências

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Reassentamento, 1950. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/reassentamento/>. Acessado em junho de 2019.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acessado em junho de 2018.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acessado em julho de 2019.

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. 2012. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2012/05/24/acnur-pede-mais-protecao-para-deslocados-por-desastres-naturais/>. Acessado em junho de

2019.

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acessado em abril de 2019.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Migrações, Refúgio e Apadridia: Guia para comunicadores**. 1ª ed., 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Migracoes-FICAS-color_FINAL.pdf. Acessado em junho de 2019.

ADUS. Instituto. **Relatório Social**, 2017. Disponível em: http://www.adus.org.br/wp-content/uploads/2019/07/RELATORIO_ADUS_VERSAO_INTERATIVA.pdf. Acessado em novembro de 2019.

ADUS. Instituto. **Relatório Anual**, 2018. Disponível em: <http://www.adus.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Relatório-Anual-Adus-2018-FINAL-1.pdf>. Acessado em novembro de 2019.

ALMEIDA, José Antônio; BORBA, Andreilcy Almeida; LIMA, Abel Mata; LIMA, Herlander Mata; PINHEIRO, Adilson. Impactos dos Desastres Naturais nos Sistemas Ambiental e Socioeconômico: o que faz a diferença? **Revista Ambiente e Sociedade**, São Paulo, 2013, v. 16, n. 3, p. 45-64, jul./set. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v16n3/v16n3a04.pdf>. Acessado em novembro de 2018.

AYDOS, Mariana Recena. **Migração Forçada: Uma abordagem conceitual a partir da imigração de angolanos para os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, Brasil (1970-2006)**. São Paulo, 2010. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/279346/1/Aydos_MarianaRecena_M.pdf. Acessado em junho de 2019.

AMOS, Jonathan. Noticias do mundo de um minuto. **Mapas do Terremoto no Haiti**, 2010. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8456233.stm>. Acessado em fevereiro de 2019.

BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. **Migrantes Forçados: Conceitos e contextos**. A Definição de Refugiado na Convenção de 1951: limites e avanços na proteção internacional. Boa Vista, 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/marta.palmeira/Downloads/Migrantes%20Forcadoss%20conceitos%20e%20contextos%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/marta.palmeira/Downloads/Migrantes%20Forcadoss%20conceitos%20e%20contextos%20(1).pdf). Acessado em maio de 2019.

BARRICHELLO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista Universitas: Relações Internacionais**. Brasília, 2014, v. 12, n. 2. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/2997/2486>. Acessado em março de 2019.

BAUMAN, Z. **Estranhos à nossa porta**. Tradução. Carlos Alberto Medeiros.

Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em dezembro de 2018.

BRASIL. Defesa Civil. Publica a **Classificação e Codificação Brasileira de Desastres-COBRADE**, 2012. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/defesacivil/Publicacoes/Simbologia%20dos%20Desastres.pdf>. Acessado em fevereiro de 2019.

BRASIL. **Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), 2010**. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/migracoes/migracao-haitiana/do-haiti-para-o-brasil-o-novo-fluxo-migratorio/>. Acessado em janeiro de 2019.

BRASIL. **Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), 2016**. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/migracoes/migracao-haitiana/haitianos-no-brasil-dados-estatisticos-informacoes-e-uma-recomendacao/>. Acessado em janeiro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980**. Instituiu o Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acessado em junho de 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Instituiu o Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acessado em junho de 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acessado em fevereiro de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Glossário de Defesa Civil Estudos de Riscos e Medicina de Desastres**. 2ª ed. Revista e Ampliada. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/GLOSSARIO-Dicionario-Defesa-Civil.pdf>. Acessado em maio de 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública**, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/34304768/Ação_Civil_Pública_-_REFUGIADOS_HAITI. Acessado em dezembro de 2019.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública: Refúgio em Números, 2016**. Disponível em: http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf. Acessado em fevereiro de 2019.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública: Refúgio em números, 3ªed. 2018.** Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf. Acessado em fevereiro de 2019.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa Civil**, 2000, p. 27. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/images/documentos/Defesa%20Civil/manuais/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Defesa-Civil.pdf>. Acessado em março de 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 12 de 20 de dezembro de 2019.** Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-12-de-20-de-dezembro-de-2019-234972085>. Acessado em março de 2019.

BRASIL. **Resolução Normativa do Conselho Nacional da Imigração nº 97 de 12 de janeiro de 2012.** Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/229181-vigencia-da-resolucao-normativa-n-97-de-12-de-janeiro-de-2012>. Acessado em setembro de 2018.

CARNEIRO, Welligton Pereira. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois.** Mato Grosso: Editora de Liz, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/marta.palmeira/Downloads/direitos-humanos-e-refugiados-cesar-augusto-da-silva-org.pdf>. Acessado em maio de 2019.

CARVALHO, Délton Winter de. Bases Estruturantes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil a partir de um Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo, 2013, v.18, n. 72, p. 23, out./dez.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla. O Estado Democrático de Direito Ambiental e as catástrofes ambientais: evolução histórica e desafios. **Revista Pensar.** Fortaleza, 2013, v. 18, n. 2, p. 470-494, mai./ago. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/2701-8558-1-PB.pdf>. Acessado em setembro de 2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção dos “refugiados ambientais” no direito internacional.** São Paulo, 2015. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/publico/Tese_Carolina_de_Abreu_Batista_Claro.pdf. Acessado em janeiro de 2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: O conceito de “Refugiado Ambiental”.** Parte 1 - Aspectos Conceituais. Boa Vista: EDUFRR, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/35768077/_Refugiados_Ambientais. Acessado em junho de 2018.

CNIG. Conselho Nacional da Imigração. **Ata da reunião ordinária de**

Novembro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/atas/item/download/1789_648aa372464b5925a6891b94cc86c84f. Acessado em janeiro de 2019.

CRED. **Centro de Pesquisa em Epidemiologia de Desastres**, 2019. Disponível em: <https://www.cred.be/publications>. Acessado em novembro de 2019.

DAMASCENA, Fernanda Dalla Libera. **A formação sistêmica de um direito dos desastres**. Rio Grande do Sul: UNISINOS, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/3937/30.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em julho de 2019.

DELFIN, Rodrigo Borges. **Migrações ambientais, uma consequência das mudanças e desastres naturais**, 2017. Disponível em: <https://www.migramundo.com/migracoes-ambientais-uma-consequencia-das-mudancas-e-desastres-naturais/>. Acessado em novembro de 2018.

DILL, Silvana Oliveira. **Populações vulneráveis e a suscetibilidade aos efeitos dos desastres ambientais: uma abordagem jurídica**. Rio Grande do Sul: UNISINOS, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4020/39.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em janeiro de 2019.

DUARTE, Monica; ANNONI, Danielli. **Migração Forçada em Âmbito Internacional e a Questão dos Refugiados**. Parte I do Livro Migrantes Forçados: Conceitos e Contextos, 2018. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/Migrantes%20Forcados-%20conceitos%20e%20contextos.pdf>. Acessado em setembro de 2019.

EBC. Empresa Brasil de Comunicação. **Governo brasileiro decide conceder visto humanitário a haitianos**, 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-04/governo-brasileiro-decide-conceder-visto-humanitario-haitianos>. Acessado em outubro de 2019.

EL-HINNAWI, Essam, citado por FIORENZA, Fabio. **Refugiados ambientais e a busca por reconhecimento e proteção pelo direito internacional**. Coleção Jornada de Estudos da Esmaf, Brasília, v. 9, jul., p.70, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/13034446/A_Prote%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_Humanos_e_dos_Refugiados_e_o_Respeito_ao_Multiculturalismo_na_Uni%C3%A3o_Europeia_revis%C3%A3o_jurisprudencial_da_corte_europeia_de_direitos_humanos_sobre_a_liberdade_de_manifesta%C3%A7%C3%A3o_religiosa. Acessado em junho de 2018.

FARIA, Andressa Virgínia de; FERNANDES, Duval. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, 2017, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00145.pdf>. Acessado em fevereiro de 2019.

FPESP. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. **Um mapa do Risco do Mundo**. São Paulo, 2016, ed. 249, nov. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2016/11/18/um-mapa-do-risco-no-mundo/>. Acessado em março de 2019.

GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano (Org.). **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kariós, 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/livro_refugio_e_hospitalidade_distribuicao_web.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018.

GUERRA, Sidney. Desenvolvimento Sustentável na Sociedade de Risco Global: breves reflexões sobre o direito internacional ambiental. **Anais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Manaus, 2006. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_sidney_guerra.pdf. Acessado em janeiro de 2019.

GUERRA, Sidney. A Crise Ambiental na Sociedade de Risco. **Revista Lex Humana do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis**, Rio de Janeiro, 2009, nº 2, p. 182. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/33889/1/LH1-2_artigo8.pdf. Acessado em fevereiro de 2019.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, 2017, v. 9, n. 4. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28937>. Acessado em março de 2019.

GUERRA, Sidney. Os Refugiados Ambientais a partir da situação dos haitianos na República Federativa do Brasil. **Cadernos de Direito Atual da Universidade do Rio de Janeiro**, 2018, n. 10, pp. 159-179. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/viewFile/339/214>. Acessado em novembro de 2019.

IKMR. **Refúgio no mundo: histórico**, 2017. Disponível em: <http://www.ikmr.org.br/refugio/refugio-no-mundo/>. Acessado em março de 2019.

IDMC. *Internal Displacement Monitoring Centre*. **Relatório Global de Deslocamentos Internos**, 2019. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf>. Acessado em fevereiro de 2019.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. I escuela de primavera sobre soluciones espaciales para el manejo de desastres naturales y respuestas de emergencias inundaciones. Desastres Naturais: conceitos básicos por Silvia Saito, 2008. Disponível em: http://www3.inpe.br/crs/crectalc/pdf/silvia_saito.pdf. Acessado em janeiro de 2019.

IOM. *International Organization for Migration*. **Key Migration Terms** (Principais

termos de migração-tradução nossa), 2020. Disponível em: <https://www.iom.int/key-migration-terms>. Acessado em março de 2019. 141

IPCC. Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. **5º Relatório de Avaliação**, 2014. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf. Acessado em junho de 2018.

IPCC. Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. **Relatório Especial: Aquecimento Global de 1,5 °C**, 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/summary-for-policy-makers/>. Acessado em fevereiro de 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014). Brasília, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8061/1/Ref%C3%BAgio%20no%20Brasil_caracteriza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20perfis%20sociodemogr%C3%A1ficos%20dos%20refugiados_1998-2014.pdf. Acessado em junho de 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acessado em janeiro de 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci Selmi de Oliveira. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista de Direito Getúlio Vargas**, São Paulo, 2010, v. 6, n. 1, jan./jun. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>. Acessado em setembro de 2019.

KAMPALA. **Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente em África**, 2009. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/convencao_de_kampala.pdf. Acessado em agosto de 2018.

LAMPIER, Alfredo Junior; RODRIGUES, Viviane Mazine. Refugiados Ambientais: da necessidade de proteção jurídica internacional. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará**. Ceará, 2017, v. 37, n. 1, jan/jun. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/28880/1/2017_art_vmrodrigues.pdf. Acessado em junho de 2018.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. 3, p. 32-40.

LOVIDOR, Wooldy Edson. **Haiti por si: a reconquista da independência**

roubada. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013, cap.1, p.12-32. Disponível em: https://issuu.com/adital/docs/haiti_por_si_adital_adriana-santiago. Acessado em janeiro de 2019.

MAINARDE, Thaís Antunes. BERWIG, Juliane Altmann. O desastre de Mariana: a gestão jurídica dos riscos. **Revista de Direito Ambiental**. 2018, Ano 23, Vol. 90, abr.-jun. Disponível em: http://publications.iom.int/es/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf. Acessado em setembro de 2019.

MARCONDES, Danilo. **Iniciação à História da Filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2010, p.181. Disponível em: https://www.academia.edu/33030834/Inicia%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_Hist%C3%B3ria_da_Filosofia_-Danilo_Marcondes.pdf. Acessado em janeiro de 2019.

MARINO, Aline Marques; RAMPAZZO, Lino. Refugiados Ambientais: breves comentários sobre o caso dos imigrantes haitianos no Brasil após o terremoto de 2010, no Haiti. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, 2014, jul./dez. Disponível em: https://www.academia.edu/35303047/Refugiados_Ambientais_breves_coment%C3%A1rios_sobre_o_caso_dos_imigrantes_haitianos_no_Brasil_ap%C3%B3s_o_terremoto_de_2010_no_Haiti. Acessado em janeiro de 2019.

MATTAR, Marine Rocchi Martins. **Deslocamentos Ambientais: O caso dos pequenos países insulares**. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a23.pdf>. Acessado em julho de 2018.

MCADAM, Jane. Forced Migration Review. **The concept of crisis migration**, 2014. Disponível em: <https://www.fmreview.org/crisis/mcadam>. Acessado em junho de 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Proyecto de documento final de la Conferencia encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular**. Marrocos, 2018. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>. Acessado em dezembro de 2019.

NANSEN, *The Global Initiative*. **Comitê Consultivo**, 2015. Disponível em: <https://www.nanseninitiative.org/global-consultations/>. Acessado em junho de 2018.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **Glossário sobre Migração**, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acessado em março de 2019.

OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados Ambientais: Uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, 2010, n. 7, jun., p. 123-132.

OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte de. A proteção integral do migrante haitiano no Brasil: uma análise situacional do visto humanitário. **Revista Publica Direito**, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7575c8affdb79557>. Acessado em dezembro de 2019.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**. São Paulo, 2017, vol. 34 n.º.1, jan./abr. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171#B13. Acessado em janeiro de 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas no Brasil. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável dos ODM aos ODS**, 2015. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>. Acessado em novembro de 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas no Brasil. **UNESCO adverte para risco de aumento dos refugiados ambientais devido à desertificação**, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/unesco-adverte-para-risco-de-aumento-dos-refugiados-ambientais-devido-a-desertificacao/>. Acessado em janeiro de 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas no Brasil. **ONU ajuda países a administrar impactos ambientais dos deslocamentos de população**, 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-ajuda-paises-a-administrar-impactos-ambientais-dos-deslocamentos-de-populacao/>. Acessado em junho de 2019.

PACÍFICO, Andrea 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**. Brasília, 2013, v. 1, n.1. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/14376>. Acessado em junho de 2019.

PEREIRA, José de Ribamar Souza; MINILLO, Xaman Korai Pinheiro; COSTA, Nayara Belle da. **O migrante forçado ambiental: uma questão de segurança internacional**. Mudanças climáticas e segurança internacional: desafios à prevenção de conflitos. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281375318_O_migrante_forcado_ambiental_uma_questao_de_Seguranca_Internacional. Acessado em junho de 2019.

PINSKY, Jaime. **As primeiras civilizações**. São Paulo: Contexto, 2011. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/nomadismo/>. Acessado em maio de 2020.

PNUMA. **6º Panorama do Ambiente Global**, 2019. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/pt-br/node/24447>. Acessado em janeiro de 2019.

PRESTES, Gésun Fernando. **Refugiados Ambientais à Luz do Direito Ambiental Internacional: caso dos haitianos imigrantes no Brasil**. 2013. 102 fls. Tese de dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara. Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: dev.domhelder.edu.br/uploads/DissertacaoGesunFPrestes1.pdf. Acessado em janeiro de 2019.

RODRIGUES, Viviane Mozine. **Haitianos: Migrantes ou refugiados ambientais no Brasil**. Publicação no Caderno de Anais Colóquio Internacional de Mobilidade Humana e Circularidade de Ideias. Universidade de Vila Velha, Espírito Santo: 2016, p. 264-267. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/lemm/article/view/12591/8742>. Acessado em dezembro de 2018.

ROSSA, Lya Amanda; MENEZES, Marilda. A. **Entre Migrações e Refúgio: Migrações Sul-Sul e as novas tipologias migratórias**. Parte 2, Migrações Sul-Sul. São Paulo, Nepo/UNICAMP, 2018, 2ª ed. Disponível em: <http://nempsic.paginas.ufsc.br/files/2015/02/LIVRO-IGRA%C3%87%C3%95ES-SUL-SUL.pdf>. Acessado em junho de 2019.

SEITENFUS, Ricardo A. S. **Um exemplo da diplomacia solidária: o Brasil no Haiti**. Tópicos - Deutsch-brasilianische gesellschaft, Bonn (Alemanha), 20 maio 2006, p. 18-19. Disponível em: http://www.seitenfus.com.br/arquivos/o_brasil_no_haiti.pdf. Acessado em junho de 2019.

SERRAGLIO, Diogo Andreola. **A proteção dos Refugiados Ambientais pelo Direito Internacional: Uma Leitura a partir da Teoria da Sociedade de Risco**. Curitiba: Juruá Editora, 2014. Disponível em: <https://www.juruia.com.br/bv/conteudo.asp?id=23614&pag=21>. Acessado em 25 de julho de 2018.

SILVA, José Antônio Tietzmann; DUARTE, Dimas Pereira Junior; ARAÚJO, Luciane Marins. Os refugiados ambientais à luz da proteção internacional dos direitos humanos. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, 2017, v. 22, n. 86, p. 20, abr./jun.

SILVA, Sidney Antonio da. Imigração e redes de acolhimento: o caso dos haitianos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos e População**, Belo Horizonte, 2017, v. 34, n. 1, p. 99-117, jan./abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00099.pdf>. Acessado em outubro de 2018.

SOUSA, Rafaela. **Imigração venezuelana para o Brasil**, 2020. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/imigracao-venezuelana-para-brasil.htm>. Acessado em dezembro de 2020.

THE GLOBAL RISKS REPORT. O Relatório de Riscos Globais. 15ª ed. do Fórum Econômico Mundial, 2020. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf. Acessado em dezembro de 2019.

THE WORLD BANK. O Relatório anual do Banco Mundial, 2010. Disponível em:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2010/Resources/WorldBank-AnnualReport2010.pdf>. Acessado em junho de 2019.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. In: MEDEIROS, A. P. C. de. (Org.). **Desafios do Direito Internacional Contemporâneo**. Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 210.

TRINDADE, Antônio Augusto Cansado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, 2ª ed. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/principios-do-direito-internacional-2017.pdf>. Acessado em maio de 2019.

TYBUSCH, Francielle Benini Agne. *Vidas deslocadas: O caso Mariana-MG como modelo brasileiro para aplicação do Direito dos Desastres*. Curitiba: Editora Íthala, 2019.

UNDRR. ***United Nations Office Disaster Risk Reduction***. 1998, p.1. Disponível em: <https://www.unisdr.org/who-we-are>. Acessado em junho de 2019.

UNDRR. ***United Nations Office Disaster Risk Reduction. Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015- 2030. 2015***. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf. Acessado em setembro de 2019.

UN-ISDR. ***United International Strategy for Disaster Reduction. About UNDRR***, 1999. Disponível em: <https://www.undrr.org/about-undrr>. Acessado em setembro de 2019.

UN-ISDR. ***United International Strategy for Disaster Reduction - UN-ISDR. Terminology on Disaster Risk Reduction***. 2017. Disponível em: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>. Acessado em setembro de 2019.