

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

TIAGO SCHNEIDER DE JESUS

UM NOVO DESAFIO AO DIREITO: DESLOCADOS/MIGRANTES AMBIENTAIS.  
RECONHECIMENTO, PROTEÇÃO E SOLIDARIEDADE.

Caxias do Sul, RS

2009

TIAGO SCHNEIDER DE JESUS

UM NOVO DESAFIO AO DIREITO: DESLOCADOS/MIGRANTES AMBIENTAIS.  
RECONHECIMENTO, PROTEÇÃO E SOLIDARIEDADE.

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul – UCS.

Orientadora: Prof. Doutora Raquel Fabiana Lopes Sparenberger

Caxias do Sul, RS

2009

## **AGRADECIMENTOS**

*Aos **mestres e funcionários**, pelo conhecimento e dedicação, toda minha admiração.*

*Aos **colegas** do Mestrado, especialmente da turma de “Direito Ambiental”, pelos momentos de sabedoria, meu reconhecimento.*

*À **mestre Raquel**, pela amizade, compreensão, por entender os meus anseios e não impor limites aos meus sonhos, minha sincera gratidão.*

*Aos **grandes amigos** do “**Quarteto Fantástico**”, **Patrícia, Gabrielle e Rodrigo**, e à **Marcela**, fiéis companheiros, minha eterna amizade.*

*Aos **amigos Felten, Tilico, Cati, Papke, Tídel e Lucas**, por entenderem minha ausência, meu carinho.*

## **DEDICATÓRIA**

*Ao **meu pai**, Antônio, e **minhas irmãs**, Bianca e Taise, pela felicidade em tê-los.*

*À **Michele**, parceira, amiga, amada, por ser luz no meu caminho.*

*E, principalmente, à **minha mãe, DIRCE**, razão de tudo, minha vida, por fazer da sua luta exemplo de honestidade, perseverança e amor àqueles a quem ama.*

*Eu o convido para juntar-se a mim na construção de um mundo sustentável. Em que tipo de mundo você pretende viver? Esforce-se para imaginar não apenas a ausência de problemas, mas, também, a presença de bênçãos.*

*Nossas mentes racionais nos dizem que um mundo sustentável tem que ser um no qual recursos renováveis não são usados tão rápido quanto são regenerados; poluição não é emitida tão rápido quanto pode ser reciclada e a população é, no mínimo, estável, talvez decrescente; neste mundo não há fome ou pobreza; a verdade existe e a democracia é duradoura. Mas o que mais? O que mais você quer, para você mesmo, seus filhos, seus netos?*

*A melhor maneira para encontrar a resposta é ir a um lugar silencioso, fechar os olhos, respirar fundo algumas vezes e se colocar no meio daquele mundo sustentável. Não se pressione, não se preocupe e não tente entender. Apenas feche seus olhos e veja o que você vê. Ou, como acontece comigo na maioria das vezes, ouça o que você ouve, cheire o que você cheira, sinta o que você sente.*

*A maioria das minhas visões são claras, detalhadas e visuais. As minhas visões mais profundas não vieram através de imagens, mas sim através de formas de sensibilidade que em nada se assemelham à nossa racionalidade.*

**(Donella Meadows, 1941-2001)**

## RESUMO

O presente trabalho desenvolve um estudo acerca da problemática das pessoas que se deslocam por causas ambientais. Desse modo, observa a questão da movimentação dos seres humanos pelo planeta, atentando-se para a trajetória histórica das pessoas asiladas e refugiadas e a proteção que foi convencionada a estas através de acordos internacionais e regionais, bem como o papel das Nações Unidas na articulação de soluções que protejam tais grupos. Analisa, também, o problema daqueles que se deslocam dentro do território de seus próprios países, argumentando-se que estas pessoas se movimentam pelos mesmos motivos que aquelas que escolhem atravessar as fronteiras dos Estados e que, por isso, merecem amparo idêntico. A partir disso e da constatação da evolução dos problemas ambientais, principalmente quanto aos que resultam das alterações climáticas e que já geraram e ainda gerarão um número muito grande de deslocados, afetando o território de países inteiros e inviabilizando a permanência de populações em condições que lhes garantam a sobrevivência nos lugares atingidos, em função de eventos como secas, enchentes, furacões, elevação do nível do mar, entre outros, busca-se, justamente, construir uma definição dos grupos de pessoas que migram por razões ambientais, que possa servir de fundamento à elaboração de instrumentos jurídicos internacionais e que englobe todos aqueles que migram, dentro ou para fora de seus países, por motivos relacionados ao meio ambiente. Para tanto, examina princípios jurídicos fundamentais, como o da solidariedade e da responsabilidade comum, mas diferenciada, que irão nortear a construção de tais mecanismos, analisando o modo como o direito internacional ambiental poderá estabelecer bases para a efetivação da proteção dos deslocados ambientais.

### **Palavras-Chave:**

refugiados; meio ambiente; deslocados ambientais; direito internacional; princípios

## **ABSTRACT**

This paper develops a study on the issue of people moving up to environmental causes. Thus, says the issue of movement of human beings the planet, looking for the historical trajectory of people and asylum and refugee protection that has been agreed to by the relevant international and regional agreements and the UN's role in the articulation of solutions that protect such groups. Examines also the issue of people moving up within the territory of their countries, arguing that these moves are the same reasons that those who choose to cross the borders of states and thus deserve similar support. From this finding and the development of environmental problems, mainly as a result of the climate change and has generated and still generate a large number of displaced persons, affecting the territory of entire countries and preventing the permanence of populations, such that to ensure the survival, in the places affected, due to events such as droughts, floods, hurricanes, sea level rise, among others, seeks to, precisely, to construct a definition of people who migrate for environmental reasons, to serve as a basis for development of international legal instruments and involving all those who migrate within or outside their country for reasons related to the environment. To do so, examines the fundamental legal principles such as solidarity and common responsibility, but different, which will guide the construction of such mechanisms and how the international environmental law may establish foundations for the realization of protection of the environmental displaced.

**Key-Words:**

refugees, environment, environmental displaced, international law, principles

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1 MOBILIDADE HUMANA: OBSERVAÇÕES ACERCA DOS DESLOCAMENTOS DO HOMEM SOBRE O PLANETA.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Migração: aspectos gerais.....</b>	<b>25</b>
<b>1.2 Refugiados: um grupo com direitos?.....</b>	<b>24</b>
<i>1.2.1 O instituto do asilo.....</i>	<i>28</i>
<i>1.2.2 O refúgio na história.....</i>	<i>34</i>
<i>1.2.2.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.....</i>	<i>40</i>
<i>1.2.2.2 O Direito Internacional dos Refugiados, seus tratados e convenções.....</i>	<i>41</i>
<b>1.3 Os deslocados internos.....</b>	<b>50</b>
<b>2 A QUESTÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DA MOBILIDADE HUMANA...</b>	<b>54</b>
<b>2.1 (Des)Construindo-se um conceito.....</b>	<b>55</b>
<b>2.2 Migrantes/deslocados ambientais: uma nova abordagem.....</b>	<b>61</b>
<b>2.3 Fatores de produção de migrantes/deslocados ambientais.....</b>	<b>68</b>
<i>2.3.1 Degradação ambiental.....</i>	<i>71</i>
<i>2.3.2 Mudanças climáticas.....</i>	<i>74</i>
<i>2.3.3 Desastres naturais.....</i>	<i>78</i>
<i>2.3.4 Projetos de infraestrutura e desenvolvimento.....</i>	<i>82</i>
<b>3 O DIREITO E OS DESLOCADOS/MIGRANTES AMBIENTAIS.....</b>	<b>87</b>
<b>3.1 A construção de alternativas.....</b>	<b>89</b>
<i>3.1.1 Os rumos das discussões internacionais.....</i>	<i>96</i>



	8
<b>3.2 Fundamentos para a proteção dos migrantes/deslocados ambientais.....</b>	<b>99</b>
<b>3.2.1 A utilização de princípios.....</b>	<b>103</b>
<i>3.2.1.1 O princípio da solidariedade.....</i>	<i>105</i>
<i>3.2.1.2 O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada.....</i>	<i>108</i>
<b>3.3 A insuficiência do direito internacional.....</b>	<b>113</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>

## INTRODUÇÃO

Os seres humanos nunca se preocuparam tanto com as questões ambientais como nos dias atuais. Os resultados de estudos, pesquisas e experiências relacionados ao meio ambiente têm ocupado uma parte significativa da produção acadêmica e científica, invocando os mais diversos temas e promovendo uma ampla e qualificada rede de conhecimento que, de algum modo, estão sendo usados para melhorar a qualidade de vida da população do planeta ou, pelo menos, para evidenciar a forma irracional e inconsequente de como os seres humanos utilizam os recursos naturais.

Além disso, tais estudos têm evidenciado fatos e demonstrado projeções que, do prisma da manutenção da vida na Terra, são extremamente preocupantes. Os cenários decorrentes das alterações climáticas, por exemplo, mesmo nos seus modelos mais otimistas, são suficientes para comprovar que os seres humanos passarão por momentos difíceis no que diz respeito à sua própria sobrevivência e a manutenção do equilíbrio ecológico, uma vez que os resultados de secas, furacões, enchentes e da própria elevação do nível do mar serão sentidos por todas as pessoas, ainda que de formas diferentes.

Uma das questões que se projeta relevante nestes cenários é a do aumento de pessoas deslocadas por causas ambientais, que se elevará significativamente até a metade deste século, produzindo uma quantidade enorme de indivíduos que, repentinamente ou em face de um processo gradual de destruição do meio ambiente, serão forçados a abandonar seus lares em busca de outro lugar onde lhes seja garantida a sobrevivência. Estima-se, inclusive, que o número de pessoas deslocadas por questões ambientais já supere a própria quantidade de refugiados perseguidos por razões políticas, sociais ou religiosas.

No contexto histórico, a proteção a estas pessoas foi sistematizada durante o século XX, ganhando força após o término da Segunda Guerra Mundial e a criação das Nações Unidas, quando se instituiu o primeiro acordo global para tratar do destino dos refugiados.

Contudo, em nenhum momento, os problemas ambientais que provocam deslocamentos foram lembrados, nem mesmo nos protocolos que posteriormente foram elaborados, possivelmente porque a quantidade de pessoas que se movimentavam por essas razões era incomparavelmente menor que a dos refugiados de guerra, por exemplo.

As evidências de que o desequilíbrio ambiental alterará o modo de vida de populações inteiras, principalmente se os cenários projetados em decorrência das alterações climáticas se confirmarem, exigirão um esforço mundial no sentido de dirimir as consequências destas mudanças sobre a vida das pessoas. Nesse aspecto, do mesmo modo que o aquecimento global irá interferir na produção de alimentos, diminuindo as áreas agricultáveis em razão da intensificação de secas, enchentes e outros eventos, também irá agravar o problema dos deslocados por causas ambientais, não permitindo, em muitos casos, a permanência destes em seus lugares de origem. Tais indicativos requerem que se sistematizem mecanismos políticos e jurídicos capazes de garantirem o amparo a estas pessoas, de modo a prover-lhes os direitos fundamentais quando tiverem de abandonar seus lares, ainda que seu destino seja outra região dentro de seus próprios países.

Esboçam-se, nesse contexto, no âmbito do direito internacional dos refugiados e das ciências que estudam as migrações, de modo geral, modelos de sistemas internacionais que, de alguma forma, estabelecem princípios e diretrizes para o tratamento das pessoas deslocadas e que são capazes de atribuir obrigações aos países em razão de sua contribuição para o agravamento dos problemas ambientais. No entanto, tais discussões parecem construir-se em torno de caminhos diferentes, não havendo ainda um consenso que possibilite que os esforços sejam conjugados visando-se objetivos comuns.

Assim, verifica-se a premente necessidade de se estudar as motivações que levam as pessoas a deslocarem-se, seus reflexos nos países receptores ou no próprio Estado, quando os fluxos migratórios ocorrerem internamente nos países e, principalmente, as soluções propostas para o amparo destes grupos, entendendo-se que o Direito, nessa senda, será fundamental, pois quaisquer das saídas apontadas exigirão a formatação de um complexo sistema jurídico internacional, baseado em acordos regionais ou globais, que reconheçam estas pessoas enquanto grupos vulneráveis e que atribuam responsabilidades aos Estados no sentido de oferecer-lhes proteção, bem como buscar prevenir e mitigar as causas e as consequências das alterações que os homens provocaram no meio ambiente.

Partindo-se de tais pressupostos, a dissertação foi dividida em três capítulos, nos quais se buscou observar os fundamentos que justificam a necessidade deste estudo, objetivando-se

analisar o curso das soluções que estão sendo indicadas, verificando-se quais elementos que, para este propósito, mostrar-se-iam mais eficientes.

O primeiro capítulo, deste modo, analisa os principais aspectos referentes à movimentação dos seres humanos sobre o planeta, observando as causas históricas que provocaram migrações, desde os primeiros registros da humanidade até tempos recentes, dando atenção especial ao instituto do asilo e do refúgio que, muito embora semelhantes, apresentam feições diferentes que evoluíram a tratamentos distintos. No que toca aos refugiados, analisou-se o contexto histórico do surgimento do “refúgio” e a trajetória do instituto até sua proteção internacional mediante a elaboração de uma convenção global específica. Além disso, tratou-se, também, da questão dos grupos que se deslocam dentro do território de seus próprios países e que não possuem, formalmente, a garantia de amparo de nenhum acordo universal, apesar de serem expostos aos mesmos problemas daqueles que atravessam as fronteiras geográficas dos países para buscarem auxílio.

Num segundo momento, busca-se compreender a figura dos “refugiados ambientais”, desconstruindo-se este conceito diante de sua insuficiência na abordagem de todas as pessoas que se deslocam por causas ambientais. Paralelamente, analisa-se a percepção de um tratamento mais amplo, fundamentando-o a partir de recentes proposições que consideram os “refugiados ambientais” apenas como uma espécie de deslocados, contidos dentro uma categoria maior e mais complexa. Para tanto, verificam-se as principais causas ambientais que geram deslocamentos, suas possíveis origens e sua incompatibilidade com o instituto do refúgio.

O terceiro e último capítulo aborda, de maneira objetiva, as alternativas encontradas dentro do direito internacional para a proteção dos deslocados ambientais, primando-se por fundamentar qualquer das iniciativas em princípios jurídicos sólidos e, sobretudo, duradouros, partindo-se de pressupostos universais de tratamento ao “outro”, como a solidariedade e a hospitalidade, até a observação de princípios capazes de justificar e delimitar as responsabilidades dos países para com as pessoas deslocadas, de acordo com o grau de contribuição de cada nação para os problemas ambientais. Almeja-se, assim, modelar um sistema de mitigação, responsabilização e proteção dos grupos que se deslocam por causas ambientais, evitando penalizar somente uma parte da população mundial por um problema que decorre do mau uso dos recursos naturais pela maioria dos povos.

Essas são as propostas desta dissertação. A observação de um tema novo, complexo e ainda um tanto indefinido quanto às suas soluções necessita de uma abordagem jurídica desprovida de qualquer reserva, que possibilite a construção de mecanismos e ferramentas

eficientes, que considere a proteção à vida e a dignidade humana como fundamentos perenes. Entende-se, afinal, que é isto que se verá aqui.

## **1 MOBILIDADE HUMANA: OBSERVAÇÕES ACERCA DOS DESLOCAMENTOS DO HOMEM SOBRE O PLANETA**

A história é escrita sob vários ângulos e aspectos. Dessa afirmação pouco se tem dúvida. Prova disso são as incontáveis tentativas de pensadores em todo o mundo de explicar a formação da sociedade, seus movimentos, seus descaminhos e compreender como e porque ela possui a estrutura atual. Diversos períodos já foram amplamente estudados revelando uma incrível e fascinante inquietude dos homens em entender como tudo acontece, utilizando-se, nessa construção, de teorias, métodos e procedimentos que pretendem demonstrar como o mundo se transforma, se organiza e se reorganiza, tentando tornar menos complexa a assimilação das mudanças que ocorrem em seu meio.

Sem qualquer dúvida, a tarefa de compreender a sociedade e as relações que a regem tem contribuído para a promoção de sentido aos mais variados temas, exigindo-se interpretações, análises e diferenciações profundas. Contudo, parece que mesmo que se consiga afirmar que uma ou outra proposta seja suficiente para explicá-la, ainda assim, nenhuma teoria conseguirá determinar, com exatidão, o rumo que ela tomará no futuro, seja amanhã, no próximo mês ou daqui muitos anos. A noção de globalização, a mundialização das relações comerciais e a dependência cada vez maior, pelos governos, do mercado financeiro, potencializou tais incertezas e evidenciou a fragilidade das estruturas políticas e econômicas frente à complexidade da sociedade.

Soma-se a tudo isso o declarado declínio social, denominado por Touraine (2007) de “decomposição do social” e que remete à perda de referências morais e éticas, levando a uma generalização de valores individualistas e que, por sua vez, resultam em questionamentos quanto ao futuro das organizações políticas, sociais e culturais que agem, segundo o autor “[...] em escala mais reduzida, perdendo toda capacidade de interação com o nível mundial.” (2007, p. 31). Tal deterioração atua de forma contrária a proposta de uma sociedade global, afastando os mecanismos econômicos do movimento político e diminuindo a influência deste sobre as decisões que ocorrem no cenário mundial. A atenção dada à economia e ao atual modelo de mercado contribuiu para distanciar ainda mais tal possibilidade, o que não significa que ela seja inviável, mas que sua concepção não tem se refletido nos caminhos tomados pela sociedade nos dias de hoje.

Nesse sentido, as tentativas de compreender o mundo atual esbarram na indeterminação do futuro. Isso se torna mais claro ao se verificar que todo conhecimento produzido ao longo da história não tem sido suficiente para evitar catástrofes ambientais nem

para barrar o avanço da destruição dos recursos naturais. Mais do que isso, percebe-se que grande parte das questões ambientais que estão surgindo em decorrência do processo de aquecimento do planeta não estão sendo tratadas como deveriam, tornando ainda maiores os efeitos da ação do homem sobre o meio ambiente e as incertezas quanto ao seu destino. O aquecimento global será responsável, em um futuro próximo, por mudanças significativas na vida de milhões de pessoas, que sofrerão com eventos climáticos cada vez mais intensos e que alterarão, inclusive, o mapa de inúmeros países, que terão parte de seus territórios suprimidos, em função da elevação do nível dos mares.

Do mesmo modo, pouco se tem feito, em termos concretos, para aliviar a pobreza no mundo. Prova disso é que, mesmo que existam objetivos traçados quanto à diminuição das desigualdades sociais no planeta, como é o caso da elaboração dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas”, constituindo-se num rol de metas e prazos globais para a erradicação da pobreza absoluta em suas múltiplas dimensões, os investimentos necessários têm sido muito abaixo daquilo que deveria ser aplicado efetivamente para se atingir tal finalidade.<sup>1</sup>

Basicamente, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio resumem-se em oito pontos principais, quais sejam: 1) erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) atingir o ensino primário universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) combater a AIDS, malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental e 8) estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento. O prazo acordado para que estas sejam atingidas é o ano de 2015, utilizando-se como parâmetro a metade dos índices de 1990, entretanto, mesmo tendo passado pouco mais da metade do prazo proposto, o otimismo quanto a seu cumprimento é ínfimo, já que os países desenvolvidos não têm contribuído o suficiente para que os recursos financeiros necessários sejam devidamente investidos. (SACHS, 2005, p.51).

Percebe-se, neste discurso, no mínimo, algumas incoerências quanto ao destino dado a grandes fatias do Produto Nacional Bruto (PNB) de alguns países. Como exemplo, vê-se o caso da quantia de recursos que são despendidos anualmente pelos EUA em gastos militares, somando cerca de 450 bilhões de dólares, contra pouco mais de 15 bilhões que são destinados à ajuda externa, o que representa 0,15% do PNB daquele país (SACHS, 2005). Um compromisso firmado na década de 70, no âmbito da própria ONU, previa que os países desenvolvidos deveriam destinar cerca de 0,70% de seu PNB para o combate à redução da

---

<sup>1</sup> Tais metas foram elaboradas no âmbito das Nações Unidas, no ano 2000, em uma Assembléia histórica, que foi chamada posteriormente de Assembléia do Milênio.

pobreza no mundo, estimando-se em dados de 2005, que tal percentual equivaleria a cerca de 170 bilhões de dólares ao ano. Segundo Sachs (2005), naquele mesmo ano o percentual médio de todos os países comprometidos chegou a 0,33%, ficando ainda muito aquém do que havia sido prometido. Não bastasse isto, a crise econômica iniciada em 2008 promoveu algo jamais visto na história do sistema financeiro mundial, com a injeção de trilhões de dólares, principalmente pela União Européia, China e EUA, na ajuda a bancos e empresas multinacionais que estavam ameaçados de falirem.

A prioridade em salvar os grandes grupos privados ou em investir em armamentos demonstra que, se por um lado, há uma preocupação formal em buscar uma solução para a pobreza no mundo, por outro, são pequenas as demonstrações efetivas disto, levando-se a crer que não é prioridade para os países desenvolvidos a ajuda aos países pobres, até mesmo porque a redução da pobreza não é um dado interessante em um sistema econômico que depende das desigualdades para se manter.

Diante disso, o que se pode perceber é que a pobreza e a destruição do meio ambiente são problemas que precisam ser combatidos a partir de argumentos semelhantes onde se faça valer todo o conhecimento científico e tecnológico até então produzido e onde se busquem soluções que pensem a sobrevivência das próximas gerações. Não basta o equilíbrio financeiro no presente, se no futuro quantias muito maiores de recursos terão de ser investidas para recuperar o meio ambiente. A própria lógica do atual modelo de desenvolvimento, que se assenta no consumo, precisa ser mudada, já que o planeta não possui uma capacidade de produção de recursos naturais suficiente para atender a demanda de necessidades da população, principalmente se considerado o padrão dos países em desenvolvimento.

Dessa forma, a discussão quanto ao tema aqui proposto reveste-se de extrema relevância, uma vez que se refere tanto à causa ambiental quanto à questão das desigualdades, buscando-se alternativas para a resolução do problema das pessoas deslocadas por causas ambientais, em um momento em que a discussão sobre o aquecimento global tem tomado o espaço dos meios de comunicação e tem, de certa forma, exigido dos governos um mínimo de atenção, em razão da necessidade de se formularem medidas que atendam à exigência de se reduzir a emissão de poluentes responsáveis pelo aumento da temperatura no planeta.

### **1.1 Migração: aspectos gerais**

A migração é um evento que acompanha os seres humanos desde as épocas mais remotas. Muito antes das primeiras noções de territorialidade, os movimentos migratórios já



faziam parte da história da humanidade. Registros de estudos recentes apontam que entre 150 e 170 mil anos atrás, os primeiros ancestrais dos homens, que viviam na parte leste do continente africano, já haviam formado um corredor migratório em direção ao sul da África, buscando a continuidade da espécie em locais em que as condições para sua manutenção não fossem tão adversas.<sup>2</sup> (NATIONAL GEOGRAPHIC, 2009). Evidentemente que uma das características dos povos daquela época era, justamente, a propensão à migração, uma vez que a sobrevivência dependia da obtenção de alimentos, processo este que era extremamente difícil em um momento em que a agricultura e a criação de animais ainda eram pouco desenvolvidas, o que acabava obrigando as pessoas a deslocarem-se em busca de locais que oferecessem melhores condições para a subsistência.

Contudo, ainda que na grande maioria das situações, as motivações que levavam aqueles grupos a deslocarem-se fosse a própria sobrevivência, a carga de informações que dava suporte a estas mudanças eram mínimas, quer dizer, o instinto de se manter vivo era, sem dúvida, a causa principal e decisiva no momento de escolher a permanência ou não em determinado local, podendo-se concluir que uma carga maior de conhecimento, naquela situação, alteraria as escolhas quanto à migração ou não para outros locais. O conhecimento de técnicas agrícolas, por exemplo, poderia tornar viável que tais grupos se mantivessem nos mesmos locais por mais tempo, sem a necessidade de migrarem, pois poderiam produzir o próprio alimento em um ambiente naturalmente equilibrado para isso.

A história demonstra, no entanto, que não foi o que ocorreu, e que o deslocamento de grupos de pessoas de um local para outro marcou significativamente a ampliação do domínio geográfico dos homens sobre o planeta, estendendo-se ao longo dos milênios por todos os continentes. Por óbvio que o desenvolvimento da agricultura freou um pouco este processo, estabelecendo os indivíduos no mesmo local durante um tempo maior, entretanto, não foi suficiente para travar de vez as migrações, já que outras situações, sempre relacionadas à sobrevivência, mas não diretamente ligadas à obtenção de alimentos, como conflitos étnicos, guerras e crises econômicas, continuavam sustentando o movimento migratório.

Este processo evidencia que, mesmo recentemente, as migrações têm dois sentidos principais: a necessidade de sobrevivência e a busca por melhores condições de vida ou, ainda, um misto de ambas, e que cabe às pessoas diretamente envolvidas a decisão de

---

<sup>2</sup> O projeto “*Genographic*”, encabeçado pelo instituto *National Geographic*, realiza um trabalho de mapeamento do movimento migratório realizado pelos ancestrais dos seres humanos, através da identificação de genes comuns entre os povos de determinadas épocas e regiões do continente africano, permitindo, inclusive, que se verifiquem semelhanças com os genes de pessoas que vivem atualmente podendo identificar possíveis antepassados. (NATIONAL GEOGRAPHIC, 2009).

deslocarem-se ou não. Verifica-se em um relatório dedicado a analisar as migrações internacionais e as políticas governamentais sobre o tema, elaborado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, a partir da observação dos primeiros fluxos migratórios, que:

A prática de deixar a terra natal à procura de melhores oportunidades econômicas e um mais elevado nível de vida tem sido parte da cena da migração internacional há séculos [...]. Na verdade, o primeiro homem era um caçador e um coletor que perambulava de lugar a lugar à busca de comida: o homem continua a migrar a fim de melhorar sua sorte na vida. (apud VAINER, 2001, p. 177).

Observa-se que a presença da questão econômica é um fator sempre constante nas justificativas utilizadas para amparar a decisão pela migração. A busca por uma vida melhor, por condições econômicas melhores, são pressupostos determinantes ao se avaliar a possibilidade de migrar. O deslocamento forçado, nesse sentido, não se constitui, de todo modo, uma espécie de migração, pois, apesar de estar presente a questão da mobilidade humana, ele não ocorre através de uma decisão individual, resguardada pela opção do retorno, mas pela inexistência de qualquer outra opção. Certamente, diante da presença de alternativas que permitissem a permanência das pessoas em um determinado local, a escolha pelo deslocamento seria muito menor.

A migração reveste-se, assim, de uma característica singular, que permite ao seu sujeito, o migrante, deliberar sobre o desejo de partir ou ficar. Ainda, Vainer (2001), atentando para o fato de que a questão econômica torna-se relevante nesse momento, assevera que:

“[...] os homens migram hoje, como migraram ontem e anteontem; realizam migrações internacionais hoje como nos albores da humanidade porque, afinal, desde sempre, são regidos pela mesma racionalidade que domina a vida moderna, a saber: a razão da lógica econômica, a razão do ganho máximo.” (p. 178).

Tal racionalidade, ainda que atribuída à lógica econômica, permite a possibilidade da escolha àqueles que desejam migrar, o que é diferente das situações em que não há outra alternativa que não a de buscar um novo local para habitar, como faziam os primeiros povos no mundo, em busca de alimento, pois, se permanecessem, certamente padeceriam diante da fome. Obviamente que, ainda que absolutamente relevante a questão das causas dos deslocamentos, o que se busca demonstrar neste momento é a compreensão de que os movimentos migratórios não são recentes, mas que datam do início da civilização,

estruturando-se, durante todo o tempo, sob contextos e motivações distintas, que permitem sua comparação com o momento atual, marcado pela urgência da resolução da questão daqueles que se deslocam em razão das mudanças no ambiente onde vivem, decorrentes, principalmente, das alterações climáticas.

Ao contrário do que ocorria à época do exemplo, em que a falta de conhecimento limitava as escolhas de quem se deslocava para sobreviver, atualmente, mesmo com todo o nível de entendimento das mais variadas áreas da ciência, o homem mostra-se incapaz de gerir de forma racional os recursos disponíveis no meio ambiente, elevando a migração por causas ambientais e tornando-a um dos grandes problemas a ser enfrentado pela humanidade nas próximas décadas.

Naquele contexto, a adversidade gerada pela falta de alimentos era decisiva para a mudança, porém, a possibilidade de sobrevivência em condições semelhantes em outros lugares tornava-a totalmente superável, não havendo limites territoriais nem qualquer outra dificuldade, além das condições geográficas de acesso, que impedissem o deslocamento.

Atualmente, mesmo que se verifique que existam recursos naturais suficientes em um outro local para abrigar toda uma população deslocada, ainda que dentro de uma mesma nação, existirá todo um arranjo jurídico que terá de ser respeitado para que estas pessoas sejam aceitas e recebam uma proteção digna, além de toda a questão referente à adaptação que precisará ser observada, pois, por mais que as distâncias que separam um povo e outro sejam pequenas, as diferenças culturais e sociais entre estes poderão ser muito grandes, não bastando apenas que se garanta sua proteção física, mas também que se considere toda a carga de valores éticos, morais e culturais que permeiam os grupos envolvidos.

Habermas (2004) soma a estes a questão do direito dos cidadãos à autodeterminação democrática no qual se infere o caráter coletivo da defesa da própria cultura de origem, protegendo-os, segundo o autor, do perigo da segmentação cultural já que, do mesmo modo que não é possível coagir aquele que migra a abandonar sua cultura, também não é possível que estes deixem de estender seu horizonte de entendimento quanto aos princípios constitucionais que passam a influenciá-los após a migração e que, de fato, nortearão seus direitos e deveres daquele momento em diante, alterando aquilo que Habermas chama de “autocompreensão ético-política” de uma nação. (2004, p. 267).

Além do mais, a distinção nas causas que originaram os deslocamentos pode levar a tratamentos diferentes no momento da recepção em um novo local, mesmo que as necessidades materiais destes grupos sejam semelhantes. Nesse sentido, a diferenciação das categorias utilizadas para acomodar os deslocados é importante para a contextualização da

problemática das pessoas que migram em função de causas ambientais e a construção de soluções que não deixem parte destes grupos sem qualquer respaldo jurídico e material.

Pode-se classificar o processo de movimentação das pessoas de um local para outro, independentemente das razões que as motivaram, em migração e refúgio. Em tempo, o asilo trata da proteção oferecida pelo Estado àqueles que se refugiam, instituto este que será analisado oportunamente. Segundo Romero, migração é “[...] o deslocamento de uma pessoa ou conjunto de pessoas desde o seu lugar habitual de residência a outro, para permanecer nele mais ou menos tempo, com a intenção de satisfazer alguma necessidade ou conseguir uma determinada melhora.”<sup>3</sup> (2003, p. 20, tradução do autor).

O autor observa que nesse conceito podem ser analisados alguns aspectos essenciais à migração como: a mobilidade humana; a trajetória entre uma origem e um destino; o assentamento e seu caráter de permanência ou não e a finalidade da migração. Tais aspectos, apesar de serem atribuídos à migração, possuem contornos gerais que podem ser verificados também em todas as formas de deslocamento humano, havendo especificidades relacionadas principalmente à finalidade da migração e que permitem sua diferenciação. A mobilidade humana, por exemplo, está presente em toda a forma de deslocamento, pois exige a movimentação de pessoas de um lugar para o outro. Tal característica, assevera Romero (2003) é “[...] uma realidade tão antiga como a humanidade”, argumentando que os seres humanos passam toda a vida (ou a maior parte dela) movendo-se, havendo sua presença ou sinal dela em praticamente todos os pontos do globo terrestre, o que já não acontece com muitas espécies de animais e vegetais que, por serem endêmicas, se adaptam e sobrevivem apenas em *habitats* específicos.

A capacidade de adaptação do homem a lugares diferentes daqueles que ele ocupava anteriormente confirma, pelo menos, duas assertivas: por um lado, a evidência de que a espécie humana possui condições diferentes e, possivelmente, melhores que a dos demais seres vivos de se ajustarem mais rapidamente a situações novas, até mesmo pelo conhecimento que tem dos mais variados contextos à que já foi exposta e do aparato tecnológico que a cerca e que permite dar vida a locais outrora inabitáveis e, por outro, a certeza de que muitas destas mudanças poderiam ser evitadas se o mesmo conhecimento que faz os homens modificarem os lugares a ponto de torná-los viáveis à sobrevivência fosse

---

<sup>3</sup> No original, em espanhol: “[...] el desplazamiento de una persona o conjunto de personas desde su lugar habitual de residencia a otro, para permanecer en él más o menos tiempo, con la intención de satisfacer a alguna necesidad o conseguir una determinada mejora.” (ROMERO, 2003, p. 20).

usado para impedir seu deslocamento, através da utilização racional dos recursos naturais, contribuindo para o equilíbrio do meio ambiente.

A maior dificuldade verificada, nesse sentido, é o fato de que, em matéria ambiental, não basta que apenas as regiões ameaçadas por fatores que possam provocar fluxos migratórios sejam respeitadas, mas todos os ecossistemas, uma vez que não existe uma regra que afirme que os responsáveis diretos pelos problemas ambientais acabarão sendo os maiores prejudicados por seus atos.

Ainda quanto à definição, a *Organización Internacional para las Migraciones* (OIM), considera migração como o movimento que a “[...] população realiza no território de outro Estado ou dentro dele mesmo que abarca todo o movimento de pessoas seja qual for o seu tamanho, sua composição ou suas causas; inclui migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos.”<sup>4</sup> (2006, p. 38, tradução do autor).

Neste conceito de migração observa-se uma nítida preocupação em ressaltar a participação no processo migratório de alguns grupos específicos, tratando migrantes econômicos, refugiados de todos os tipos e deslocados internos de modo semelhante. Contudo, as motivações que provocaram seu deslocamento são diversas e precisam ser analisadas separadamente, de modo a identificar aquelas que produziram o deslocamento forçado e as que se deram em razão de decisões individuais, sem a influência decisiva de fatores externos.

Dessa forma, por mais que a mobilidade seja a característica principal constatada na análise do fluxo migratório, as peculiaridades que motivam a movimentação das pessoas são absolutamente relevantes, pois podem originar-se de diferentes quadros sociais, culturais, econômicos e ambientais, sendo imprescindível sua identificação para a construção de uma definição de migração que não exclua, por exemplo, grupos que se movem dentro de seus próprios países por diversas causas e que, dentro do contexto jurídico internacional, são entes quase despercebidos, já que sua proteção limita-se àquela dada pelos próprios Estados. Nestes casos, a ingerência externa é dificultada pela questão da soberania e pelo pouco interesse dos países com maiores recursos em contribuir na resolução de seus problemas.

Assim, a determinação das causas que provocam a movimentação do homem pelo planeta é fundamental no momento de distinguir as pessoas que se movem de forma quase que natural, em busca de melhores condições de vida para si e para os seus e que, diante da

---

<sup>4</sup> No original, em espanhol: “[...] población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuera su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.” (OIM, 2006, p. 38).

escolha, poderiam permanecer no mesmo lugar ou retornar, no caso de o local escolhido não se refletir no que foi desejado, e aquelas que não tem outra opção senão a de deslocarem-se para outros locais, a fim de garantirem a sobrevivência, em razão de o local anteriormente habitado por estas não oferecer qualquer estrutura para tanto.

A migração por motivos econômicos, analisada de forma geral, pode apresentar nuances que lhe distinguem de outras formas de deslocamento, originadas em conflitos armados ou catástrofes ambientais, e que podem resultar em tratamentos diferentes perante os Estados receptores. Um documento produzido pelas Nações Unidas, através do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)<sup>5</sup>, intitulado “*Refugee or migrant?*” demonstra bem a importância em se diferenciar as motivações daqueles que se movem de um local para outro. Ele discute a proximidade entre a migração originada por crises econômicas e aquela diretamente ligada a perseguições políticas, raciais e outros conflitos do gênero.

O limite entre tais causas é, muitas vezes, tão tênue que pode ser confundido aos olhos de quem determina quem será classificado como migrante econômico e quem será considerado refugiado, por exemplo. Um migrante por questões econômicas poderá estar fugindo da pobreza, da fome, de um estado de miséria absoluta originado, muitas vezes, por más administrações dos governos de seus países ou por total insuficiência de recursos naturais e, mesmo assim, receber um tratamento indiferente, incapaz de assegurar-lhe a sobrevivência, dependendo de como o regramento jurídico do Estado receptor estabelecer.

A forma com que um país recebe aqueles que deixaram seus próprios Estados é determinante para sua permanência ou não, podendo resultar na sua acolhida ou na sua expulsão quando se entender (e a lei interna autorizar) que o motivo que desencadeou a movimentação era superável. Poderá ocorrer, também, que em muitos casos haja motivos diversos envolvidos, que implicam a construção de um movimento migratório complexo com características mistas, em que estão presentes razões econômicas, sociais e ambientais, de difícil diferenciação. Conforme pode-se verificar em tal documento:

Pessoas movem-se por uma variedade de razões. Em alguns casos, elas estão fugindo da perseguição, de violações aos direitos humanos e de conflitos armados em seus países de origem, e podem, por consequência, serem consideradas como refugiados sob as leis internacionais. Mais frequentemente, são migrantes tentando escapar das dificuldades e incertezas da vida de países em desenvolvimento com economias frágeis e altos níveis

---

<sup>5</sup> A sigla ACNUR é a representação em inglês de UNHCR, que significa *United Nations High Commissioner for Refugees*, sendo encontrada nas referências das duas formas, dependendo de qual tenha sido o órgão responsável por sua edição. (UNHCR, 2006).

de desemprego, competindo por poucos recursos e padrões pobres de governança. Refugiados e migrantes frequentemente se deslocam em grupos, usando as mesmas rotas e um transporte vil, utilizando os serviços de contrabandistas que como eles tentam alcançar os países de destino. Esses movimentos ficaram conhecidos como "movimentos migratórios mistos."<sup>6</sup> (ACNUR, p. 6, 2007, tradução do autor).

Tais movimentos migratórios mistos tornam extremamente difícil o exercício de individualização, pelos países, das causas que originaram o deslocamento, tornando-se um obstáculo no processo de reconhecimento de um refugiado ou de um migrante, já que o tratamento dado a um e outro poderá ser distinto, em razão do ordenamento interno de cada país e da recepção ou não de acordos internacionais.

A ciência disto pelo próprio deslocado pode levá-lo a buscar proteção como refugiado quando, na realidade, seu *status* é de migrante econômico, justamente em face da tendência dos países em quererem manter baixos os níveis de migração, reprimindo a transposição das fronteiras geográficas. A temeridade dos Estados em conter o crescimento da migração tende à construção de políticas que a inibam, homogeneizando grupos distintos que se movimentam pelos territórios com intenções e por causas diferentes. Ainda assim, são injustificadas quaisquer medidas que venham a colocar em risco a sobrevivência de uma pessoa que procura um novo local pra habitar, seja pelos motivos que forem. A existência de normativas internacionais que amparam o refúgio pode ser perfeitamente compatível com a adoção de medidas eficazes para conter os fluxos migratórios, sem cometer abusos que desprezem uma ou outra categoria. Quanto a isso, o Comitê Executivo da ACNUR manifesta-se que:

[...] A diferença entre os refugiados e as pessoas que migram por razões econômicas e conexas, e a necessidade de que toda política de refugiados respeite as diferenças fundamentais entre ambas categorias de pessoas e esteja plenamente de acordo com os princípios particulares da proteção de refugiados [...].<sup>7</sup>(apud VELÉZ, p. 80, 2001, tradução do autor).

---

<sup>6</sup> No original, em inglês: "People move for a variety of reasons. In some cases, they are fleeing persecution, human rights violations and armed conflict in their home country, and can therefore be considered as refugees under international law. More often, they are migrants trying to escape the hardships and uncertainties of life in developing countries with weak economies, high levels of unemployment, mounting competition for scarce resources, and poor standards of governance. Refugees and migrants frequently move along side each other, using the same routes and means of transport, and employing the services of the same human smugglers as they try to reach the same countries of destination. These have become known as 'mixed migratory movements.'" (ACNUR, p. 6, 2007).

<sup>7</sup> No original, em espanhol: "[...] la diferencia entre los refugiados y las personas que tratan de migrar por razones económicas y conexas, y la necesidad de que toda política de refugiados respete las diferencias fundamentales entre ambas categorías de personas y esté plenamente de acuerdo con los principios particulares de la protección de refugiados [...]".(apud VELÉZ, p. 80, 2001).

A multiplicidade de fatores ou a seqüência de causas capazes de levar inúmeros indivíduos a deslocarem-se contribui para o crescimento dos fluxos migratórios. A pobreza, a marginalização, as mudanças súbitas na política e na economia afetam grandes grupos de pessoas que se veem forçados a buscarem condições melhores de vida longe do lugar onde habitam. Refugiados, migrantes e deslocados internos misturam-se formando enormes levas de pessoas à procura da proteção que não lhes fora garantida, atribuindo um caráter heterogêneo aos fluxos migratórios. Desse modo, a identificação de uma ou mais causas imediatas depende da compreensão da origem destes movimentos, uma vez que um deslocamento pode iniciar a partir da ocorrência de graves violações de direitos humanos ou de conflitos armados repentinos que, por seu turno, podem ser o resultado de uma cadeia de inúmeras manifestações de violência individual ou da insegurança gerada por sucessivas crises sociais e políticas.

As situações de mobilidade humana, de modo geral, não dependem de um único fator, mas de múltiplas causas que, somadas, originam o deslocamento. Do mesmo modo que se verifica que uma combinação de eventos pode resultar no deslocamento sem, necessariamente, se atribuir a um ou outro a responsabilidade principal, também é possível afirmar que exista nestes a prevalência de um em especial que, em ocorrendo, torna-se determinante para o deslocamento. Do contrário, somente a situações extremas e inevitáveis pode-se atribuir a causa individual da movimentação. Boswell e Crisp concordam com este raciocínio ao afirmar que:

A literatura sobre as causas da emigração normalmente distingue entre o fluxo de refugiados e a migração econômica voluntária. Na prática, tal distinção é freqüentemente difícil para sustentar. Os fatores que desencadeiam a migração normalmente envolvem uma série de condições políticas, sociais e econômicas, assim como fatores psicológicos e, em muitos casos, questiona-se se este movimento é voluntário ou coagido.<sup>8</sup> (2004, p. 9, tradução do autor).

De qualquer forma, independentemente de como se comportam e do que são alimentados os movimentos migratórios, a necessidade de oferecer proteção material e respaldo jurídico àqueles que os compõem é fundamental para garantir que os resultados do deslocamento não sejam mais danosos ainda do que já foram os fatores que o motivaram. A

---

<sup>8</sup> No original, em inglês: "The literature on the causes of emigration usually distinguishes between refugee flows and voluntary economic migration. In practice, such a distinction is often difficult to sustain. The factors triggering migration usually comprise a complex mix of political, social and economic conditions, as well as individual psychological factors, and in many cases it makes little sense to ask if movement is voluntary or coerced." (BOSWELL E CRISP, 2004, p. 9).



necessidade de se aprimorarem os mecanismos de proteção e de se atribuir responsabilidades àqueles que, direta ou indiretamente, deram causa aos fluxos de deslocamento humano podem ampliar ainda mais o alcance da tutela dos instrumentos jurídicos sobre as pessoas que dependem deste amparo para sobreviverem.

Por tais razões, faz-se importante a discussão quanto à questão do refugiado e o que o diferencia do migrante, partindo-se, para tanto, de uma observação histórica dos eventos que permitiram a construção da categoria de refugiados dentro do direito internacional bem como suas diferenças quanto ao instituto do asilo e, por conseqüência, a forma de tratamento reservada às pessoas que se movimentam por todo o planeta, através da análise da importância do vínculo entre indivíduos e Estados, atribuindo-se ao seu resultado um dos substratos que permite a concretização dos direitos fundamentais do homem.

## 1.2 Refugiados: um grupo com direitos?

Na obra “As origens do totalitarismo”<sup>9</sup>, Hannah Arendt analisa, num capítulo que trata do declínio do Estado e do fim dos direitos do homem<sup>10</sup>, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>11</sup>, escrita no final do século XVIII, sob a perspectiva de sua efetividade em uma sociedade que via, pouco menos de dois séculos após, aumentar consideravelmente o número de pessoas que deixavam de receber a proteção do próprio Estado em que nasceram, em razão das instabilidades provocadas pela guerra. Os apontamentos levantados pela autora quanto à fragilidade da Declaração frente a ausência de respeito para com as pessoas refugiadas que, em muitos casos, eram declaradas como apátridas<sup>12</sup>, contribuíram para

---

<sup>9</sup> A obra começou a ser escrita pela autora em meio às atrocidades do movimento nazista na Europa, mas foi publicada em 1951, após o final da Segunda Guerra Mundial.

<sup>10</sup> Tal capítulo, intitulado “O declínio do Estado-Nação e o fim dos direitos do homem” está inserido na segunda parte da obra, denominada de “Imperialismo”.

<sup>11</sup> Aprovada em 26 de agosto de 1789 pela Assembléia Nacional Constituinte da França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão incorporou em dezessete artigos e um preâmbulo os princípios libertários e igualitários da Revolução Francesa. Seu texto serviu de preâmbulo à primeira Constituição da Revolução Francesa de 1791 e incorporou muitos artigos na Constituição de 1793. Além disso, serviu de base para Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU, em 1948.

<sup>12</sup> Segundo o Glossário sobre Migração, publicado pela Organización Internacional para las Migraciones, apátrida é a “Persona que ningún Estado considera como nacional suyo, conforme a su legislación. (Art. 1 de la Convención sobre el estatuto de los apátridas, de 1954 ). Como tal, un apátrida no tiene aquellos derechos atribuibles a la nacionalidad, como por ejemplo, en el contexto de la protección diplomática de un Estado en que el principio aplicable es que un Estado solamente puede ejercer la protección diplomática en favor de sus nacionales. Por tanto, el apátrida sólo podrá disfrutar de la protección diplomática ‘en el momento del perjuicio y en la fecha de la presentación oficial de Derecho Internacional sobre Migración la reclamación, tenga residencia legal y habitual en ese Estado.’ (Art. 8 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática, adoptado por la CDI, en 2004). No tiene, además, los derechos inherentes a la condición de residente legal y habitual en el Estado de residencia temporal, ni el derecho al retorno, en el caso de que viaje.” (OIM, 2007, p. 7).

demonstrar o quanto os direitos dos povos estão próximos da questão da territorialidade e da soberania dos Estados.

Pessoas que fugiam de seus Estados na tentativa de resguardarem-se em outros países viam os direitos que, supostamente, eram declarados inalienáveis, despirem-se de qualquer exequibilidade, pois dependiam diretamente da proteção do Estado que lhes acolhia. O crescimento do número de indivíduos que procurava um novo lar, fugindo dos resultados das duas grandes guerras mundiais, tornou-se um evento sem precedentes na história da humanidade, que não mais podia ser resolvido com os mecanismos tradicionais de absorção de migrantes, em face de um problema que, antes de relacionar-se à falta de espaço físico e condições materiais dos países receptores, tinha a ver com a ausência de instrumentos políticos e jurídicos que permitissem a acolhida das pessoas sem Estado, garantindo-lhes, pelo menos, a segurança.

Os povos que eram obrigados a se deslocar sofriam com pelo menos duas perdas: a dos seus lares e de toda a estrutura social e material que os cercava e a perda da proteção dos próprios governos, que não encontravam solução duradoura nos tratados de reciprocidade da época para manterem, sob sua guarda, estas pessoas, que passavam a ser contadas aos milhares. (ARENDDT, 1989).

Do mesmo modo, o direito de asilo, que era oferecido somente em casos excepcionais, não era suficiente para atender à leva de pessoas que buscavam resguardo, uma vez que estas “[...] não eram perseguidas por algo que tivessem feito ou pensado, e sim em virtude daquilo que imutavelmente eram – nascidos na raça errada [...] ou na classe errada [...]” (ARENDDT, 1989, p 328), condição esta que não lhes dava qualquer direito a receber proteção num novo Estado. Por tal razão, o argumento utilizado por Arendt (1989) quanto à ineficácia da defesa dos direitos humanos perante os refugiados era, no mínimo, razoável, pois a posição destes era a de não possuírem direitos, exatamente por estarem sem uma comunidade para recebê-los. Isso se confirma nas palavras da autora: “Sua situação angustiante não resulta do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis para eles; não de serem oprimidos, mas de não haver ninguém mais que se interesse por eles, nem que seja para oprimi-los.” (1989, p. 329).

Nesse contexto, o Estado transformou-se num ente de proteção de todos, buscando-se na nacionalidade o vínculo que, legalmente, atribui a ele a obrigação de garantir a assistência aos seus. Quando esta proteção falha pela ausência deste vínculo e quando nenhum mecanismo jurídico lhe substitui os resultados, os atores envolvidos acabam sem qualquer respaldo, e sem o direito a buscá-lo. Arendt (1989) discute, de forma específica, o contexto no

qual estão inseridas aquelas pessoas às quais os Estados deixaram de reconhecer sua origem, e que ocorreram em grande número após os períodos próximos à Primeira e à Segunda Guerra Mundial<sup>13</sup>. Sua grande preocupação é a de demonstrar que a condição de refugiado agrava-se ainda mais no momento em que se nega a este o “direito a ter direitos”, justamente por colocar-lhe num vácuo jurídico que não permite oferecer proteção àqueles que se deslocam diante de eventos inevitáveis.

Benhabib (2005), sobre isso, afirma que “O direito a ter direitos pode realizar-se somente em uma comunidade política que não nos julgue pelas características que se definem no nascimento, mas pelas nossas ações e opiniões, pelo que fazemos, dizemos e pensamos.”<sup>14</sup> (2005, p. 52, tradução do autor). Do contrário, não basta a garantia à liberdade como essência principal dos direitos do homem se essa não vem acompanhada da possibilidade deste ser ouvido e de sua opinião ser relevante enquanto posição de membro de uma comunidade. As pessoas refugiadas, neste viés, encontram-se aquém de um tratamento que lhes garanta qualquer manifestação individual, haja vista que o Estado que lhes dava tal oportunidade, ou não as quer, ou mesmo as desejando não possui quaisquer condições financeiras e materiais de lhes proporcionar a sobrevivência, motivos estes que provocam seu deslocamento.

Percebe-se, pois, que a proteção material e jurídica oferecida pelo Estado e o próprio sentimento de territorialidade, de pertencer a um lugar e fazer dele referência em relação aos demais concebe um vínculo que se retrata na própria dignidade do ser humano, já que, da mesma forma que é importante o reconhecimento de direitos mínimos para os homens, que os tornem iguais, mesmo que idealmente, também o é o reconhecimento, por parte de um Estado, destes mesmos direitos, uma vez que, se há uma forma de responsabilidade dos países para com seus povos, esta deve estender-se a todos aqueles que buscam proteger-se de eventos maiores que a própria vontade de manter-se no Estado de origem, já que é este tratamento que permite tornar semelhantes todos os homens.

A condição de refugiado, nesse sentido, minimiza, segundo Arendt (1989), o sentimento de humanidade que envolve o homem, pois a perda da comunidade corresponde, de certa forma, à perda da dignidade humana. A ligação que une o homem ao seu território,

---

<sup>13</sup> A título de exemplo, após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), cerca de 2.000.000 de refugiados russos, que haviam fugido para fora do país, por causas políticas, econômicas, sociais ou, puramente, pelo temor de serem condenados à morte ou forçadamente expulsos (já que os resultados da Revolução bolchevique estendiam-se através de várias frentes de resistência) foram desnacionalizados, ou seja, considerados apátridas. (ANDRADE, 1996)

<sup>14</sup> No original, em espanhol: “El derecho a tener derechos puede realizarse solo en una comunidad política en la que se nos juzga no por las características que nos definen por nacimiento, sino por nuestras acciones y opiniones, por lo que hacemos y decimos y pensamos.” (Benhabib, 2005, p. 52).

por esse aspecto, garantir-lhe-ia a condição humana, permitindo-lhe buscar direitos essenciais que são negados quando se é refugiado.

Por outro lado, Badie (1995) argumenta que, por mais que a migração e o estado de refúgio desloquem a percepção de pertença que o indivíduo tem em relação ao seu território de origem, ele também emancipa os mesmos, ainda que parcialmente, dos seus sentimentos geopolíticos, contribuindo para a transformação do princípio da territorialidade, que perde parte de sua capacidade de ingerência em relação às escolhas e os destinos de quem encontra-se deslocado. Conforme o autor, aquele que sai de seu território “[...] não vai dissolver-se noutra território, mas aliar-se à rede com a qual se identifica e no seio da qual uma série de indivíduos desenvolve o papel de intermediário cultural, escapando ao peso dos territórios.” (1995, p. 166). Isso significa que, ainda que o deslocamento de um local para o outro possa dar causa à supressão da dignidade humana, em razão da falta de proteção do Estado, por outro, também proporciona que ocorra uma espécie de combinação de identidades culturais e sociais que, mesmo forçadas, não podem deixar de serem percebidas como importantes para a construção de espaços em que não sejam os limites territoriais os entraves para a garantia de condições mínimas de respeito aos seres humanos.

De opinião semelhante, Benhabib (2005) acentua que: “As comunidades culturais se constroem em torno da adesão de seus membros a valores, normas e tradições que têm um valor prescritivo para sua identidade, no sentido de que não cumprir com eles afeta seu entendimento do que é ser membro e pertencer.”<sup>15</sup> (2005, p. 91, tradução do autor). Então, uma vez compreendidas as relações que vinculam uma comunidade à outra, e percebendo-se nelas especificidades que as tornam únicas em razão da tradição e da cultura que zelam e, ao mesmo tempo, homogêneas quando comparadas às demais, pelo fato de fazerem parte de uma comunidade maior que ignora as fronteiras geográficas e que encontra na condição humana o pressuposto para a garantia da dignidade, é que se conseguirá compreender o refugiado como um indivíduo exposto a uma situação absolutamente limiar, na qual ninguém escolhe estar.

Aquele que, por um ou outro motivo, seja compelido a buscar proteção em um local diferente daquele que habitava, encontra-se numa condição absolutamente inferior àquela tida como mínima para garantir-lhe a sobrevivência, em razão de depender, sobretudo, do interesse de Estados estrangeiros que lhe ofereçam amparo.

---

<sup>15</sup> No original, em espanhol: “Las comunidades culturales se construyen en torno de la adhesión de sus miembros a valores, normas y tradiciones que tienen un valor *prescriptivo* para su identidad, en el hecho de que no cumplir con ellos afecta su entendimiento de lo que es ser miembro y pertenecer.” (BENHABIB, 2005, p. 91).

De qualquer sorte, muito embora se tenha realizado observações superficiais à respeito da situação da categoria de refugiados, estas dependem de uma leitura pouco mais aprofundada de seu contexto histórico, partindo-se desde a concepção do asilo até a forma como são tratadas, atualmente, pelo direito internacional, as pessoas que buscam abrigo em locais diversos que os seus de origem.

### ***1.2.1 O instituto do asilo***

O maior pressuposto da situação daquele que busca asilo é, justamente, o de proteger-se. Uma pessoa fugindo de violações infundadas de direitos humanos, de perseguições políticas, de abusos de poder, procura, sobretudo, que o Estado que irá recebê-la ofereça-lhe proteção, fazendo cessar as motivações que a obrigaram a escolher pelo deslocamento. Os indivíduos que se movem de um local para outro, motivados por causas contra as quais não possuem meios de evitar, a não ser a fuga, o fazem, primeiramente, pela garantia do amparo de quem os recebe.

A busca por proteção força-os a encontrar, noutra lugar, qualquer centelha de esperança que lhes permita dar continuidade à própria vida, já que as possibilidades disso somente são possíveis longe de onde sempre viveram. Tal proteção, conforme Andrade (1996), “[...] é precisamente a noção da palavra ‘asilo’, que deriva do grego *asylon*, formado pela partícula privativa *a*, que significa ‘não’, e da palavra *asylao*, que equivale aos verbos quitar, arrebatar, tirar, sacar, extrair.” (1996, p. 9).

O extenso uso do instituto do asilo na Grécia antiga justifica, de certa forma, a origem da palavra. A prática de oferecer refúgio, principalmente ao estrangeiro perseguido, se dava em sinal de hospitalidade, pois, para os gregos, este princípio denotava a medida do grau da cultura ou da barbárie de um povo. Contudo, foi só a partir da soberania de Roma sobre a Grécia que se percebeu o caráter jurídico do asilo, ao limitar-se o seu uso àquelas pessoas que se viam injustamente perseguidas, buscando-se evitar o cometimento de abusos por parte daqueles que desejavam beneficiar-se do asilo sem realmente serem mercedores. A história, de modo geral, remete a inúmeros momentos nos quais o homem viu-se na situação de estar desprotegido, após ter perdido o abrigo do Estado ou de quem lhe oferecia amparo. A própria Bíblia, em Gênesis, narra a passagem da expulsão do homem do jardim do Éden por

desobediência às ordens divinas<sup>16</sup>, obrigando-o a buscar asilo em outro local, uma vez que não era mais merecedor daquela proteção. (ANDRADE, 1996).

A evolução do asilo marcou, de algum modo, determinados momentos históricos. A reforma protestante, iniciada no século XVI, resultou num processo de maximização da liberdade religiosa, que acabou por gerar um número excessivo de pessoas em busca de proteção externa as quais, na sua maioria, haviam sido expulsas de seus países por discordarem dos ditames da Igreja Católica.

Do mesmo modo, muitas pessoas acusadas de crimes em seus países, muitas vezes contra a vida, buscavam asilo em outros Estados, que os recebiam sem questionar os fatos de que eram acusados. Tal comportamento, muito embora se estendesse por séculos, influenciou alguns juristas (como Hugo Grotius, por exemplo, citado como um dos grandes precursores do Direito Internacional) que acabaram aprimorando o instituto do asilo sob o aspecto jurídico, defendendo-o como um direito natural e uma obrigação do Estado, exercido através do direito dado às pessoas expulsas de seus lares “[...] de adquirir residência permanente em outro país, submetendo-se ao governo que lá detivesse a autoridade.” (ANDRADE, 1996, p. 14), mas que não protegesse pessoas acusadas de fatos que ofendessem a vida e a dignidade humana. Em razão dessa evolução, a partir do século XIX, muitas pessoas passaram a ser devolvidas aos seus países de origem para que fossem devidamente julgadas por seus atos. (ANDRADE, 1996).

Foi, contudo, a partir da promulgação da Constituição francesa, de 24 de junho de 1793, que se firmou o asilo, pela primeira vez, enquanto direito, garantindo-o aos estrangeiros exilados de seus países por causa da liberdade, um dos grandes pilares da Revolução Francesa. O artigo 120 daquela carta constitucional afirmava, referindo-se diretamente ao povo da França, que: “Ele dá asilo aos estrangeiros banidos de sua pátria por causa da liberdade. Ele recusa-o aos tiranos.”<sup>17</sup> (CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 2008, tradução do autor). Entretanto, apesar de seu conteúdo fraternal, foi a despeito do que havia sido declarado anteriormente que a França ignorou as prerrogativas da concessão do asilo, exigindo a extradição de muitos políticos seus, refugiados na Inglaterra, ainda no início do século XIX. (ANDRADE, 1996).

O caráter político do instituto do asilo tornou-se, justamente, o principal argumento para sua concessão nas décadas seguintes à sua primeira referência legal, afastando-se as

---

<sup>16</sup>A passagem bíblica referida encontra-se em Gênese 3, 23:24.

<sup>17</sup>No original, em francês: “Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans.” (CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 2008).

demais formas de proteção daqueles que buscavam abrigo em outros Estados. Tal face política foi introduzida no contexto jurídico internacional em 1889, quando da elaboração do Tratado sobre Direito Penal Internacional de Montevideú<sup>18</sup>, dispondo sobre regras de amparo aos extraditados por delitos políticos. (SAN JUAN, 2004, p. 26).

Evidentemente que, a concepção do asilo, ainda que tenha repercutido, inicialmente, nas questões políticas, não cabe e não deve limitar-se somente a esta esfera. Sua proximidade com o instituto do refúgio permite a ampliação dos mecanismos de proteção de todas as pessoas que se encontram em situações de perseguição política, racial ou econômica e não, especificamente, daqueles que fogem por causas exclusivamente políticas.

Busca-se, sobretudo, a compreensão de que todos aqueles que se encaixam nesses pressupostos têm, no íntimo, a preocupação com sua própria existência, em condições que lhe garantam dignidade, mesmo que essa procura exija o seu deslocamento entre países ou continentes. Assim é a afirmação de Habermas, quando assevera que: “[...] é preciso assumir a perspectiva dos que, em continentes estrangeiros, buscam sua salvação, isto é, uma existência com dignidade humana – e não contra perseguição política.” (2004, p. 268). No mesmo sentido, Arendt argumenta que “[...] só aparentemente a necessidade da imposição dos direitos humanos se relaciona com o destino dos autênticos refugiados políticos.” (1989, p. 328).

Percebe-se, com muita nitidez, que o asilo, de modo geral, evoluiu para a constituição da proteção de um direito de caráter muito mais político que qualquer outra causa e que, por tal razão, tornou-se insuficiente para abarcar todas as pessoas que, por uma ou outra razão, resultavam na condição de fugitivos de seu próprio Estado. Contudo, na América Latina, ao avesso dos demais continentes, o instituto do asilo tomou importância semelhante ao do refúgio, sendo confundido, não raras vezes, com este, principalmente, por ter sido interposto no contexto jurídico, como no caso do Tratado sobre Direito Penal Internacional, em um momento histórico em que inúmeros países buscavam sua independência em alguns casos e noutros a própria consolidação da democracia, fatores estes que se permeavam por conflitos que, por sua vez, geravam um grande número de pessoas perseguidas dentro e fora de seus Estados. (ANDRADE, 1996).

Esse contexto, no qual se inseria a América Latina contribuiu, segundo San Juan (2004), para que o asilo tomasse rumos diferentes do registrado nos demais países do mundo. Verifica-se isso ao se observar que, somente nas primeiras décadas do século passado,

---

<sup>18</sup> Tal tratado foi firmado em Montevideú, Uruguai, em 23 de janeiro de 1889, no Primeiro Congresso Sul-americano de Direito Internacional Privado.

inúmeros tratados e convenções sobre o asilo, de âmbito regional, já haviam sido firmados, buscando proteger as pessoas de perseguições que colocassem em risco a sua integridade. Citem-se as Convenções de Assunción, em 1922, a Convenção sobre Asilo, de Havana, em 1928, a Convenção sobre Asilo Político, de Montevideú, em 1939 e a Convenção sobre Asilo Diplomático, de Caracas, em 1954 (FERNÁNDEZ, 2004), todas estas realizadas em períodos em que a América Latina sofria com questões de afirmação de movimentos políticos e sociais que produziam uma grande quantidade de perseguidos e que acabavam tendo que se socorrer do instituto do asilo para sobreviverem.

Tais convenções permitiram também que se consolidassem duas formas distintas de concessão de asilo: o territorial (ou político) e o diplomático. O primeiro refere-se à proteção oferecida a perseguidos políticos que se encontram dentro do território do país ao qual se está solicitando o asilo. O segundo ocorre com a autorização do amparo ao indivíduo na sede diplomática ou consular do país em outro Estado ou em local que represente a extensão de seu território, como embarcações militares, por exemplo. (PIOVESAN, 2001).

Foi, contudo, durante os anos que antecederam a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que o entendimento latino-americano sobre o asilo firmou-se distinto daquele tido pelo resto do mundo. Observa-se, para tanto, o artigo 14.1 da referida Declaração o qual afirma que “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de buscar asilo, e desfrutar dele, em qualquer país.” e que teve, durante as discussões que antecederam sua aprovação, a presença dos países da América Latina ao pretenderem inserir a palavra “receber” asilo em seu teor, buscando a ampliação de seu alcance sob o argumento que somente o verbo “buscar” não garantiria, suficientemente, os direitos daqueles que eram perseguidos.

Por tal razão, o texto do projeto do artigo incluiu a expressão “buscar e receber asilo”, o que acabou não prosperando em função de que muitos países, como Inglaterra, Holanda e Arábia Saudita, com direito de veto, opuseram-se, defendendo o argumento de que caberia a cada país o controle sobre a migração, o que colidiria com o mandamento de tal expressão, diminuindo a arbitrariedade do Estado em conceder ou não o asilo. (MANLY, 2004). A frustração dos países latino-americanos foi atenuada, de certa forma, com a inclusão da parte final do artigo, que prevê o direito de desfrutar do asilo em qualquer país. Segundo Manly, “[...] apesar de que o artigo 14 da Declaração Universal reconhece o asilo como direito do



indivíduo, o faz limitando em grande medida seu alcance.”<sup>19</sup> (2004, p. 137, tradução do autor).

Naquele mesmo ano da assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos, durante a IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, na Colômbia, os países latino-americanos adotaram para si a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, firmando nesta a intenção que não havia logrado êxito no âmbito universal, com a inclusão do direito de buscar “e receber asilo” em países estrangeiros por todas as pessoas que fossem perseguidas por motivos que não fossem delitos comuns<sup>20</sup>. Entretanto, a referida Declaração não possuía força vinculante que obrigasse os Estados participantes a internalizarem seu conteúdo em suas legislações, o que não impediu que ela fosse apreciada como o primeiro instrumento internacional que considerou o asilo como prerrogativa dos Estados, sem atribuir o direito de asilo, especificamente, àqueles perseguidos por questões políticas. (MANLY, 2004).

A questão da vinculação jurídica da referida Declaração foi, de certo modo, solucionada com a aprovação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em 1969, em São José da Costa Rica, uma vez que sua observação estava vinculada à supervisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos e precisava ser assinada e ratificada pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos para que pudesse entrar em vigor.<sup>21</sup> Tal convenção previu, como fizera anteriormente a Declaração, o instituto do asilo, dispondo em seu artigo 22.7 que: “Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com os políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e os convênios internacionais.” O texto da Convenção Americana referente ao asilo contribuiu para, definitivamente, torná-lo um direito a ser buscado sempre que ocorressem violações de garantias envolvendo questões políticas. Além disso, seu arranjo jurídico tornou a América Latina referência na construção de um sistema regional de proteção a pessoas perseguidas, as quais poderiam valer-se da receptividade de outro Estado para fazerem cessar as ameaças e as transgressões de seus direitos.

---

<sup>19</sup> No original, em espanhol: “[...] a pesar de que el artículo 14 de la Declaración Universal reconoce el asilo como derecho del individuo, lo hace limitando en gran medida su alcance.” (MANLY, 2004, p. 137).

<sup>20</sup> O referido direito encontra-se postado no artigo XXVII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 30 de abril de 1948, que diz: “Toda pessoa tem o direito de buscar e recebe asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que no seja motivada por delitos de direito comum e de acordo com a legislação de cada país e com os convênios internacionais.

<sup>21</sup> Para que isso ocorresse, era necessário que pelo menos onze Estados depositassem o instrumento de ratificação ou de adesão da Convenção (art. 74, 2), o que veio a ocorrer em 18 de julho de 1978.

Contudo, segundo Andrade (1996), ainda assim a evolução do asilo nos países latino-americanos é considerada limitada, quando comparada à gênese do instituto do refúgio em âmbito global, em razão de que a concepção latino-americana de asilo foi moldada às necessidades jurídicas e políticas de uma época em que sua aplicação prescindia de normatizações voltadas ao seu significado regional e que não refletiam a história dos demais países do mundo em que as questões que motivavam os povos a deslocarem-se tinham outros fundamentos.<sup>22</sup> Santiago atribui o que ocorreu na América Latina à determinação de seus países em acreditar que “[...] os problemas regionais podiam encontrar solução adequada nos instrumentos elaborados na própria região e que estabeleciam o asilo como uma das instituições convencionais mais ricas e típicas produzidas nesta parte do mundo.”<sup>23</sup> (1993, p. 318, tradução do autor).

Percebe-se, portanto, que o asilo, enquanto instituto jurídico, tomou um caminho diferente na América Latina que no restante do mundo, sendo lembrado por isso sempre que se busca observar sua evolução. Entretanto, nem por isso deixou de atingir seu objetivo fundamental, protegendo aqueles que, por causas políticas, foram ou ainda são perseguidos. O refúgio, por seu turno, assumiu posição mais abrangente, ampliando o rol de pessoas que merecem proteção, revelando-se um instrumento mais completo e, por conseqüência, mais adequado aos novos fluxos de pessoas que se deslocam pelo mundo. Sua consolidação no âmbito mundial deve-se, em grande parte, à multiplicidade de fatores que forçam e originam os deslocamentos. Muito mais que um mecanismo de amparo individual, como o asilo, o refúgio é empregado no trato de um número maior de indivíduos ou, no entender de Andrade, “[...] o sistema geral de refugiados é reconhecido como mais preciso, moderno, progressivo e atual, ainda mais por ser o sistema que prevê a mais ampla proteção àqueles que o necessitam.”<sup>24</sup> (2001, p. 100, tradução do autor).

Nesse sentido, o refúgio pode ser melhor compreendido quando observado seu desenvolvimento no transcorrer da história, permitindo a construção de uma percepção

---

<sup>22</sup> Muitos acontecimentos regionais motivaram a concepção latino-americana de asilo. Os intensos movimentos políticos que ocorreram durante as décadas de 50, 60 e 70 produziram uma legião de pessoas que fugiam de seus países buscando proteção nos Estados vizinhos. A Revolução cubana, nos anos 50 e o golpe militar no Chile, em 1973, com a queda do governo de Salvador Allende, resultaram num número expressivo de fugitivos que foram asilados em pelo menos dez países da América do Sul.

<sup>23</sup> No original, em espanhol: “[...] los problemas regionales podían encontrar adecuada solución en los instrumentos elaborados en la propia región y que establecían al asilo como una de las instituciones convencionales más ricas y típicas producidas en esta parte del mundo.” (SANTIAGO, 1993, p. 318).

<sup>24</sup> No original, em espanhol: “[...] el sistema general de refugiados es reconocido como más preciso, moderno, progresivo y actual, además de ser el sistema que provee la más amplia protección a quienes los necesitan.” (ANDRADE, 2001, p. 100).

objetiva de suas especificidades e que tem, na solidariedade, um de seus maiores pressupostos.

### ***1.2.2 O refúgio na história***

Face seu caráter mais individual, a concessão do asilo tornou-se impraticável em determinados contextos sociais, em razão do aumento do número de pessoas que fugiam de seus países em busca de proteção e que dependiam de um tratamento diferenciado, uma vez que as causas que as levavam a refugiarem-se eram ainda mais complexas que as que resultavam na busca pelo asilo. Além disso, afora a questão de o asilo calcar-se num plano mais abstrato, onde as questões que cercam sua concessão ou não baseiam-se muito mais na postura política de seus beneficiados que na própria análise das razões que fundamentaram a decisão de buscar a ajuda de outro Estado, o instituto do refúgio difere-se do asilo também na suas origens históricas.

O refúgio foi consolidado, no âmbito internacional, pela Liga das Nações<sup>25</sup>, a partir dos resultados desastrosos da Primeira Guerra Mundial e que se estenderam por longos anos quando se refere à questão das pessoas refugiadas. Isso se deve ao fato de que as movimentações em massa de população entre os Estados não ocorreram somente durante a época da guerra, mas perduraram durante todos os conflitos civis que se seguiram, até o período próximo ao início da Segunda Grande Guerra Mundial. Arendt (1989) expressa com clareza a situação destas pessoas quando comenta o processo de abandono de seus lares, por milhares de indivíduos, em função dos conflitos armados que mancharam a história da Europa e do mundo durante o século XX. Segundo a autora:

As guerras civis que sobrevieram e se alastraram durante os vinte anos de paz agitada não foram apenas mais cruéis e mais sangrentas do que as anteriores: foram seguidas pela migração de compactos grupos humanos que, ao contrário dos seus predecessores mais felizes, não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: *eram o refugio da terra*<sup>26</sup>. (1989, p. 300).

---

<sup>25</sup> A Liga das Nações, criada em 1919, a partir da assinatura dos Tratados de Paz originados ao final da Primeira Guerra Mundial, posteriormente, deu origem a Organização das Nações Unidas, em 24 de outubro de 1945. (ANDRADE, 1996).

<sup>26</sup> Baumann (2005) utiliza-se da expressão “refugio humano” para representar os refugiados, os deslocados, as pessoas em busca de asilo, os migrantes, etc. Conforme o autor, tais grupos constituem o “refugio da globalização” e do mesmo modo que o lixo produzido pela população são, na sua maior parte, descartados.

A reorganização dos Estados europeus, após a Primeira Guerra Mundial, como resultado do Tratado de Versalhes<sup>27</sup>, redesenhou a Europa em Estados-nações, designando fronteiras com traçados absolutamente minuciosos, que pretendiam reunir, sob preceitos geográficos e territoriais, os povos que compunham a Europa do período posterior a guerra, por meio do respeito à soberania nacional e a autodeterminação. (BADIE, 1995).

Contudo, a delimitação geográfica não reestruturou a Europa nem conseguiu, num primeiro momento, atingir seus objetivos principais, já que os traçados definidos pelos mapas não anularam as diferenças existentes entre os povos que, a partir daquele momento, passaram a ser membros de um mesmo Estado.

A territorialidade circunscrita na nova definição dos Estados europeus acabou por gerar mais conflitos do que aqueles que almejava cessar. Tal fato, como afirma Badie (1995) não abalou as identidades culturais e sociais que estavam acima da lógica dos mapas, instigando os indivíduos a buscarem, além de uma proteção estatal que se encerrasse no limiar das fronteiras, a defesa da dignidade humana. Nesse sentido, a imposição de limites geográficos, antes de conjugar os povos, tinha um caráter de dominação, estabelecendo barreiras que, fisicamente, separavam povos da mesma origem, mas que não impediam as pessoas de buscarem condições melhores de sobrevivência, mesmo que isso significasse o seu reconhecimento enquanto apátrida.

Dessa forma, se num contexto interno, o estabelecimento do Estado-nação torna os indivíduos cidadãos, por estarem sob a proteção da entidade soberana estatal, noutra exclui e discrimina aqueles que não pertencem a qualquer Estado e que, por questões que fogem às escolhas individuais, têm essa condição definida pelo próprio país que os abrigava, despojando-lhes da possibilidade de garantias mínimas de cidadania. Nesse sentido, Ferrajoli argumenta que se, internamente, a cidadania “[...] representa a base da igualdade, externamente age como privilégio e fonte de discriminação contra os não-cidadãos.” (2007, p. 35). Estes não-cidadãos refletiam, de certa maneira, os esquemas políticos totalitários adotados por alguns governos durante a primeira metade do século XX que, querendo ver-se livres de posicionamentos diferentes dos seus, promoviam desnacionalizações em massa, privando milhares de pessoas do resguardo do Estado, em detrimento da manutenção de tais sistemas. (ARENDRT, 1989).

---

<sup>27</sup> O Tratado de Versalhes foi assinado, em 1919, por grande parte dos países Europeus envolvidos na Primeira Guerra Mundial, tornando-se o documento que, oficialmente, pôs fim aos conflitos. Dentre suas várias cláusulas estavam as que redimensionavam os territórios dos países Europeus, devolvendo aos países de origem, as áreas tomadas durante a Guerra, estando sua elaboração sob o auspício da Liga das Nações. (BADIE, 1995).

Nota-se, portanto, que ainda que a proteção do Estado, dentro de seu território, servisse para conter os excessos de poder e garantir um mínimo de dignidade aos que eram considerados cidadãos, o mesmo não ocorria em relação a quem perdesse completamente o vínculo que determinava a sua nacionalidade. Por tal lógica, a inalienabilidade de direitos, embasada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, não resultava na preservação de direito algum quando se tratasse de pessoas consideradas sem-Estado, como no caso dos apátridas.

A nacionalidade, nessa perspectiva, em nada tem a ver com os sentimentos de soberania que emanam do povo e que permitem ao Estado organizar-se política e democraticamente, sem mesmo compartilhar de uma mesma origem étnica e que, no entender de Benhabib (2005), constituiriam, verdadeiramente, a “soberania do povo”, pois fariam referência à auto-organização e a vontade política democrática e que eliminariam a lógica utilizada ao apátrida que, por uma questão de ausência de um vínculo territorial, tinha todos seus direitos ignorados.

A incoerência do tratamento despendido às pessoas despatriadas era facilmente percebida diante do desinteresse de vários países em recebê-las, mesmo sendo estes signatários de uma declaração que tanto primou pela igualdade de direitos e pela proteção das minorias. De outro modo, mesmo aqueles países que se dispunham a acolher os apátridas não conseguiam resolver sua situação jurídica somente com a utilização do instituto do asilo, que destinava-se, tão somente, a oferecer amparo a perseguidos por questões políticas o que resultava, muitas vezes, na tentativa dos governos de repatriar os afetados, enviando-lhes de volta aos seus países de origem mesmo diante do completo desinteresse destes em recebê-los.

Soma-se a isso o fato da falta de reconhecimento, por alguns países europeus, da quantidade de apátridas existentes, quem eram em número muito maior do que aquele que era oficialmente diagnosticado<sup>28</sup>. As consequências verificadas a partir disso eram que aqueles que eram ignorados não recebiam qualquer tipo de assistência dos Estados em que ingressavam e ainda corriam sérios riscos de serem expulsos, pois a falta de reconhecimento implicava também no caráter de repulsa dos governos a quem buscasse auxílio sem possuir uma situação jurídica definida.

---

<sup>28</sup> O número de apátridas reconhecidos, segundo Arendt (1989), era de, mais ou menos, um milhão de pessoas, sendo que apenas russos e os armênios foram oficialmente considerados. Contudo, de fato, havia mais de 10 milhões que, simplesmente, eram ignorados pelos países europeus.

Os conflitos que sobrevieram à Primeira Guerra Mundial somente agravaram a condição de quem estava na qualidade de apátrida, em razão de que o número de pessoas que buscavam proteção crescia significativamente, inversamente às condições materiais das nações, que diminuía visivelmente em razão dos estragos causados pelos confrontos. Este crescimento, que já impedia que se verificasse o *status* de quem fora despatriado, também confundia as noções de apátridas e refugiados, uma vez que todos eram, na prática, pessoas que não recebiam amparo de um Estado, quando fora dos seus países de origem. Os refugiados do pós-guerra, de acordo com Andrade, encontravam-se em uma situação de “[...] completa falta de proteção estatal, mesmo sem estarem nessa situação, necessariamente, em função de suas opiniões políticas ou de suas crenças religiosas.” (1996, p. 22).

Nesse sentido, a nacionalidade, ou a falta dela, tornou-se um dos fundamentos da discussão da questão do refúgio surgindo, justamente, da insuficiência do instituto do asilo em proteger as pessoas na situação de apátridas. Lafer (2006) reafirma isso quando argumenta que é a partir do surgimento dos refugiados e dos despatriados que ocorre a dissociação entre os direitos humanos e o direito dos povos, que tinha no asilo seu principal elo de ligação, garantindo a quem não mais possuísse a proteção do próprio Estado, um mínimo de dignidade em função do amparo externo, proporcionado pela nova nação que lhe acolhia.

Percebeu-se isso, de fato, quando do início da Revolução Russa, após 1917, em que uma grande onda de movimentação da população levou centenas de milhares de pessoas a deslocarem-se dentro do próprio Estado russo ou o abandonarem em direção aos países vizinhos<sup>29</sup>. A grande maioria dos cidadãos foi considerada apátrida, perdendo qualquer tipo de direito na antiga nação, inclusive, o de repatriação. Além disso, ao abandonarem o Estado de origem, grande parte deles não levava consigo qualquer pertence, nem mesmo os próprios documentos de identificação, o que dificultava sua reinserção em qualquer outro país, em razão da falta de um ordenamento para esses casos<sup>30</sup>. O grande número de pessoas que necessitavam de proteção tornou-se, justamente, o motivo principal da necessidade de uma regulamentação global dessa questão.

---

<sup>29</sup> Andrade (1996) estima que somente os deslocados internos que se movimentaram pelo interior da Rússia, até 1916, somavam cerca de 3.000.000 de pessoas.

<sup>30</sup> Conforme Lafer (2006), o governo soviético iniciou, a partir de 1921, a desnacionalização de milhares de russos que viviam no estrangeiro sem passaportes, ou que tinha abandonado o país após o início da Revolução Russa sem autorização do governo. Esta prática foi seguida, anos depois, pela Alemanha nazista que desnacionalizou judeus e imigrantes políticos residentes fora do território alemão.

A pressão das nações que recebiam os refugiados e das organizações privadas que prestavam auxílio a estes, bem como seu evidente abandono jurídico fizeram com que a Liga das Nações criasse o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, que buscava prestar proteção jurídica aos refugiados, organizar seu reassentamento e garantir assistência a todos. A partir de 1924, estes trabalhos estenderam-se a outros refugiados, como os armênios, os turcos e os assírios. O Alto Comissariado encerrou suas atividades em 1931, atribuindo a um órgão descentralizado, chamado de Escritório Nansen<sup>31</sup>, o auxílio aos refugiados. Contudo, tal órgão também tinha o término programado para o final de 1939, o que ensejou que outras medidas fossem tomadas até lá. (ANDRADE, 1996).

Com a chegada de Hitler ao governo da Alemanha, em 1933, uma nova classe de refugiados constitui-se: a dos judeus, que pelo fato de a Alemanha ser integrante da Liga das Nações, tiveram seu amparo reduzido em relação aos demais refugiados. Somente com a saída da Alemanha da Liga, é que se criou um programa de auxílio a estes, coordenado pelo Alto Comissariado para a Alemanha. Isso garantiu o ingresso de milhares de pessoas refugiadas, principalmente, em países da América, como Estados Unidos e Brasil, mas não evitou outros milhares de mortes nos campos de concentração, com o início da Segunda Guerra. (ANDRADE, 1996).

Em 1938, uma nova Convenção tratou de definir a situação dos refugiados judeus, principalmente, depois que a limpeza étnica promovida pelo governo alemão estendeu-se a Áustria. A convenção também extinguiu o Escritório Nansen e o Alto Comissariado para a Alemanha, instituindo um único órgão para substituí-los: o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados. Os trabalhos deste novo órgão foram prejudicados em razão do início da Guerra, pois havia poucos países neutros dispostos a receberem refugiados. Mesmo assim, sua extinção ocorreu somente em dezembro de 1946, junto com o término da própria Liga das Nações. Paralelamente, em 1938, foi constituído o Comitê Intergovernamental para os Refugiados, fruto da reunião de mais de trinta países liderados pelos Estados Unidos.

Este novo órgão não era vinculado à Liga das Nações e objetivava prestar auxílio ao Alto Comissariado durante o período da guerra, tendo inovado ao permitir a injeção de recursos financeiros públicos no atendimento aos refugiados, haja vista que, até então, a Liga dependia de capital privado, bem como estendendo a ajuda às pessoas que se deslocavam dentro de seus próprios países, criando a categoria dos deslocados internos. Estas alterações

---

<sup>31</sup> Tal órgão foi assim denominado em homenagem a Fritjof Nansen, que coordenou os trabalhos do Alto Comissariado da Liga das Nações entre 1921 e 1930 e que recebeu, por sua contribuição à questão da resolução dos problemas dos refugiados, também, o Prêmio Nobel da Paz, em 1923. (ANDRADE, 1996).

possibilitaram, de certa forma, o aumento da responsabilidade dos países do mundo com os refugiados, já que estavam diretamente vinculados a estes, social e financeiramente. (ACNUR, 2000).

Já em 1943, foi criada a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento - ANUAR<sup>32</sup>, que se constituía em um órgão temporário, com finalidades específicas referentes ao auxílio aos grupos de pessoas deslocadas pela guerra. Seus trabalhos estenderam-se ao pós-guerra e priorizaram a repatriação dos refugiados<sup>33</sup>. Mesmo com sua atuação, cerca de um milhão e seiscentas mil pessoas não voltaram aos seus antigos países, devido, principalmente, a posicionamentos políticos e ideológicos contrários daqueles que não desejavam ser repatriados. Tal resistência por parte dos próprios refugiados ensejou a reformulação de programas de reassentamento e incorreu no fim da ANUAR, em 1947, juntamente, com o fim do Comitê Intergovernamental para os Refugiados.

Para o seu lugar, no mesmo ano, foi criado, no âmbito da ONU, surgida em 1946, após o fim da Liga das Nações, a Organização Internacional para os Refugiados (OIR) que, por ser uma agência especializada com caráter temporário<sup>34</sup>, esteve limitada a ajuda aos refugiados e deslocados da guerra, excluindo desse auxílio o povo alemão, por lhes ser atribuída a culpabilidade coletiva pelos conflitos. Este tratamento foi amplamente condenado, pois afastava a ajuda a pessoas que apenas buscavam escapar da tirania do governo alemão. (ANDRADE, 1996).

Apesar desse fato lamentável, a OIR contribuiu ao Direito Internacional, estabelecendo as bases para a formação de um conceito universal de refugiados que, até então, buscava acolher grupos específicos, sem estender-se a pessoas que tinham problemas semelhantes, mas que estavam em locais diferentes daqueles referidos. Suas funções abrangiam o repatriamento, a identificação, o registro e classificação, cuidados e assistência, proteção jurídica e política, transporte e reinstalação. Muito embora tenha sido executado em um curto espaço de tempo, haja vista que sua extinção formal deu-se em fevereiro de 1952, o trabalho desenvolvido pela OIR representou uma mudança de posicionamento por parte dos órgãos internacionais, os quais passaram a buscar a reinstalação dos refugiados em detrimento

---

<sup>32</sup> Em inglês, ANUAR é representada pela abreviação UNRRA, que significa *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*. Apesar de utilizar a expressão “Nações Unidas”, este órgão não tinha qualquer vinculação com esta, que somente foi constituída em 25 junho de 1945. Andrade (1996) refere-se a este órgão como das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução. Contudo, utiliza-se a expressão “Auxílio e Restabelecimento” por ser a tradução utilizada pela própria ACNUR, em documentos oficiais em língua portuguesa.

<sup>33</sup> Conforme dados da própria ACNUR, de maio a setembro de 1945, a ANUAR já havia prestado assistência no repatriamento de cerca de 7 milhões de pessoas.

<sup>34</sup> Esperava-se que seu programa tivesse concluído ao fim de três anos, ou seja, até 30 de junho de 1950.



de sua repatriação que, apesar de menos custosa em termos financeiros, dependia da aceitação dos países em querer recebê-los e dos próprios refugiados em querer o regresso<sup>35</sup>. (ACNUR, 2000).

Contudo, diante dos inúmeros conflitos que marcaram o período pós-Segunda Guerra Mundial e que continuaram produzindo grandes levas de pessoas que buscavam amparo de outros Estados<sup>36</sup>, as Nações Unidas preocuparam-se em, paralelamente aos trabalhos desenvolvidos pela OIR com os refugiados existentes, buscar soluções que fizessem cessar novas demandas por proteção, já que este trabalho exigia uma grande quantia de recursos financeiros, maior que o próprio volume de recursos utilizados por todos os demais órgãos da ONU. Do mesmo modo, as pressões políticas externas, principalmente por parte dos EUA, que era quem mais contribuía financeiramente com a OIR, iam no sentido de que fosse criada uma nova agência para gerir a recolocação destas pessoas sem, por outro lado, constituir ameaça à soberania dos países do ocidente que, naquele momento, eram quem mais recebiam refugiados oriundos da Europa. (ACNUR, 2000).

Além disso, pretendiam que este novo órgão não possuísse autonomia para angariar fundos para constituir seu orçamento e que ficasse subordinado apenas aos recursos destinados pela própria ONU, o que diminuiria bastante seu alcance. Por outro lado, vários países da Europa Ocidental, além de Índia e Paquistão que, muito embora distantes do centro dos conflitos Europeus, também eram o destino de milhões de pessoas, defendiam um “órgão forte, permanente e polivalente”, que fosse capaz de gerir e redistribuir recursos àqueles que se encontravam na situação de refugiados.

#### *1.2.2.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados*

Foi permeado por este embate de posicionamentos que a Organização das Nações Unidas criou, em 3 de dezembro de 1949, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR<sup>37</sup>, estruturando-o, inicialmente, como um órgão limitado e com poucos recursos, pelo fato de ter de submeter qualquer arrecadação de valores à aprovação da Assembléia Geral da ONU, refletindo diretamente o desejo dos EUA. Nesse sentido, apesar

---

<sup>35</sup> Durante os trabalhos da OIR foram repatriadas pouco mais de 70.000 pessoas e reinstaladas mais de um milhão. (ACNUR, 2000).

<sup>36</sup> Não foram somente os países envolvidos diretamente nos conflitos da Segunda Guerra Mundial que produziram grandes fluxos de refugiados. Outros acontecimentos, como a divisão da Índia, em 1947, e a Guerra da Coreia, em 1950, também foram responsáveis por milhões de pessoas que se deslocavam em busca de uma proteção que seus Estados de origem não eram mais capazes de oferecer.

<sup>37</sup> Em inglês: *United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR.

de suas funções primárias terem sido definidas com clareza, quais sejam, proporcionar proteção internacional aos refugiados e procurar soluções permanentes para os seus problemas, seu orçamento era bastante reduzido<sup>38</sup>, não sendo suficiente para financiar tais objetivos. Essa situação mudou com a criação de um Fundo das Nações Unidas para os refugiados que, apesar de ainda não refletir os valores desejáveis, já permitia uma melhora significativa no atendimento às pessoas refugiadas.

Além da questão financeira, também o caráter apolítico adotado pelo ACNUR ficou bastante evidente após sua criação, estando definido no próprio texto que a criou, onde se lê que este “[...] terá um caráter totalmente apolítico: será humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados.” (ACNUR, 2000). Atribui-se a este arranjo a justificativa que permitiu o funcionamento deste órgão durante o período da Guerra Fria. Contudo, a falta de posicionamento político da agência era questionada pelo fato de que se acreditava que um órgão que estivesse vinculado às Nações Unidas e que prestasse assistência direta aos refugiados, dificilmente conseguiria manter-se em atividade sem deixar transparecer um mínimo de parcialidade, o que colidiria com seus propósitos. Estas foram, sem dúvida, as maiores dificuldades enfrentadas durante os primeiros anos de criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, questões estas que foram sendo superadas, gradativamente, através do desenvolvimento de importantes documentos internacionais, com força jurídica vinculante, que aumentavam as responsabilidades dos Estados para com os refugiados, oferecendo a estes um tratamento mais humano.

#### *1.2.2.2 O Direito Internacional dos Refugiados, seus tratados e convenções*

Apesar destes obstáculos, o ACNUR prosperou e, em 26 de julho de 1951, deu um dos passos mais importantes após sua criação, através da aprovação da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>39</sup>. Conforme Santiago, a Convenção constituiu-se na “*Carta Magna de la institución del refugio*” (2001, p. 29), pois, além de ser o primeiro tratado

---

<sup>38</sup> Dados da ACNUR (2000) apontam para um orçamento anual, em seus primeiros anos de existência, de cerca de 300.000 dólares americanos.

<sup>39</sup> Apesar de aprovado em 1951, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados somente entrou em vigor em 22 de abril de 1954, 90 dias após ter sido depositado o sexto instrumento de ratificação ou de adesão de seu conteúdo, conforme já previa seu artigo 43. Quanto à nomenclatura “Estatuto”, utilizada para representar o documento, observa-se, conforme Jubilit (2007), que tal expressão, na realidade, não significa propriamente um conjunto de regras, leis ou mesmo um código que se aplique aos refugiados, uma vez que, no inglês, utilizou-se o título de *Convention on the Status of Refugees*, em que *status* refere-se a posição, a condição, o estado no qual a pessoa se encontra para que possa ser considerada um refugiado. De qualquer modo, torna-se irrelevante que se discuta a objetividade disso no Direito Brasileiro, em razão de que o instituto do refúgio é devidamente reconhecido e possui um significado que lhe permite superar tal episódio.

internacional após o término dos conflitos da Segunda Guerra, momento este marcado pelas intermináveis violações dos direitos humanos, continha uma série de definições, propósitos e princípios a serem observados pelos países do mundo, no que diz respeito à questão dos refugiados. Tal documento definiu, no artigo 1º, § 1, alínea *c*, o conceito de refugiado como sendo

[...] aquele que, temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontre 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, 2004).

A definição do conceito de refugiado, no âmbito da Convenção, permitiu a universalização do alcance do instituto do refúgio, unificando, através da linguagem utilizada, todos os acordos anteriores que se referiam, regionalmente, ao termo refugiado e que se aplicavam a grupos específicos de refugiados. Além disso, o número de países que acabaram por ratificá-la foi significativamente maior, logo nos primeiros anos, que qualquer outra iniciativa anterior, residindo nisso o grande diferencial da Convenção<sup>40</sup>. Contudo, no que se refere ao asilo, não há qualquer menção de sua utilização no documento, possivelmente pelo fato de que os Estados, naquele momento ainda não estivessem preparados, suficientemente, para reconhecê-lo como direito incondicional, até porque este novo instrumento possuía um caráter vinculante que, depois de ratificado, comprometeria os países a observá-lo.

Do mesmo modo que a Convenção revolucionou ao deliberar sobre a questão dos refugiados, caracterizando tal categoria de forma que seria possível enquadrar uma pessoa nessa situação através da análise das motivações que a levaram a buscar amparo, desde que preenchesse as condições estipuladas para isso, também pecou ao estabelecer um limite temporal e geográfico para esse reconhecimento. Dessa forma, então, segundo a parte inicial do mesmo artigo que conceituou a expressão refugiado (artigo 1º, § 1, alínea *c*), somente poderiam sê-lo aqueles que se encontrassem nessa condição em consequência de eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Tal limitação excluía milhares de pessoas da proteção do ACNUR, uma vez que acontecimentos posteriores a esta data continuavam produzindo refugiados que, pela definição da Convenção, mereceriam a mesma proteção

---

<sup>40</sup> Segundo dados de 2007, da própria ACNUR, 142 países já haviam ratificado a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados.

daqueles que por ela estavam amparados. Nesse sentido, ainda que se tenha buscado a introdução de um significado universal do conceito de refugiado pela Convenção, ele não poderia ser aplicado universalmente, pois estava limitado temporalmente e, com o transcorrer do tempo, acabaria por perder toda sua eficácia, deixando desprotegidas pessoas que viessem a tornar-se refugiadas após a data estabelecida.

No que se refere ao limite geográfico, oferecia-se aos países que aderissem à Convenção a possibilidade de utilizarem uma espécie de reserva territorial, que excluísse da proteção as pessoas envolvidas em eventos que ocorressem fora da Europa, devendo, para tanto, que aqueles Estados que assim decidissem, declarassem sua intenção ao assinarem ou ratificarem a Convenção, incluindo ou não a referência à limitação geográfica.<sup>41</sup> Assim, devido à restrição temporal e à possibilidade de os países adotarem limites territoriais, estariam estes, de certa forma, optando pela redução do alcance ao atendimento dos refugiados.<sup>42</sup> Tal escolha, ainda que demasiadamente cautelosa, era justificada por estes pelo fato de que muitos países não desejavam assumir uma responsabilidade da qual não podiam prever a extensão em um momento da história em que ainda eram incertos os próprios resultados da Segunda Guerra Mundial. (ACNUR, 2000).

As restrições de tempo e de espaço, apesar de presentes de forma imperativa na Convenção, não impediam, de todo o modo, as ações do ACNUR pela Europa. Observa-se isso em eventos ocorridos após 1951, onde o Alto Comissariado valeu-se do próprio Estatuto, que não fazia qualquer referência impeditiva de ajuda aos refugiados, para promover a proteção dos mesmos. A definição de refugiado trazida pelo Estatuto do ACNUR, além de mais abrangente, não dependia, necessariamente, da adesão de algum país para ser aplicada, pois se tratava de um documento de regulamentação interna do próprio Comissariado e que lhe atribuía poderes que independiam da aprovação ou não da Convenção.

---

<sup>41</sup> O artigo 1º, §2, alíneas *a* e *b*, estabelecia as limitações temporal e territorial para o alcance da Convenção. Assim, os países que aderissem poderiam optar pelo texto: “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa” ou “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou fora desta.”

<sup>42</sup> Salienta-se que, apesar da restrição temporal estabelecida pela Convenção, a ACNUR não deixou de atender aos refugiados que sobrevieram à data limite de 1º de janeiro de 1951, pois havia o entendimento entre os consultores jurídicos do órgão, de que o conceito de “refugiado”, em seu tom universalista, abrangia qualquer pessoa que buscasse refúgio, independentemente do momento que isso ocorresse, já que o Estatuto da ACNUR, que regia tal órgão não trazia qualquer destas restrições, além de fazer referência a uma definição de refugiado muito mais alargada que a que foi trazida pela Convenção de Genebra, de 1951. Por tal razão, com base em seu Estatuto próprio, tal órgão poderia oferecer ajuda aos refugiados. Foi o que aconteceu com os refugiados húngaros, entre os anos de 1956 e 1958, quando da sublevação da Hungria pelos soviéticos, em que cerca de 200.000 húngaros abandonaram o país, sendo amparados pela ACNUR e recolocados em novos Estados. (ACNUR, 2000).

Assim, mesmo não sendo utilizado sempre como um mecanismo que extravasasse as intenções da Convenção, quando necessário, o Estatuto do ACNUR permitiu que grandes grupos de pessoas não ficassem totalmente desamparados de qualquer tipo de proteção, de modo que, se isso não fosse possível mediante o uso daquela, o seria pela observação deste. Desse modo, o Estatuto do ACNUR uniu-se à Convenção de Genebra, até aquele momento, como os instrumentos mais importantes do amparo aos refugiados de modo geral.

Apesar do conteúdo do texto da Convenção e de sua diferença em relação ao Estatuto do próprio ACNUR, não se discute, em momento algum, sua contribuição com o regramento internacional sobre refugiados, principalmente, por prever princípios que veem na dignidade da pessoa humana seu maior pressuposto. Pode-se afirmar que o princípio de *non-refoulement* (não-devolução), encontrado no artigo 33 da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, seja o exemplo mais claro dessa preocupação. Conforme tal artigo:

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

Este mandamento busca, sobretudo, garantir que o refugiado não seja devolvido ao seu país de origem ou qualquer outro Estado, nem seja proibido de ingressar em algum país, quando sua vida ou liberdade estiverem sob ameaça motivada por questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social a qual pertença ou por divergências de opiniões políticas. A introdução do princípio de *non-refoulement* permitiu que a proteção jurídica do refugiado se tornasse não somente um compromisso assumido por parte das Nações Unidas, mas também pelos países que aderissem à Conferência, uma vez que estes estariam proibidos de “[...] entregar um refugiado a outro Estado que o persiga, abrangendo a proibição do Estado em repelir o refugiado que em seu território busca proteção.” (LUZ FILHO, 2001, p. 181). Além disso, por tratar-se a Convenção de uma norma de *jus cogens*<sup>43</sup>, seu conteúdo é reconhecido como fonte do direito internacional, sendo possível que se apele às cortes arbitrais internacionais, como a Corte Internacional de Justiça ou a Corte Interamericana e Européia de Direitos Humanos, para que decidam aqueles casos em que há violação de normas desse tipo,

---

<sup>43</sup> Segundo a Convenção de Viena sobre tratados, de 1969, uma norma *jus cogens* é aquela “aceita e reconhecida pela totalidade da comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por nova norma de Direito Internacional geral com as mesmas características.”

desde que os Estados que, supostamente, deixaram de observar o conteúdo da Convenção, o tenham internalizado em seu ordenamento jurídico. (JUBILUT, 2007).

O respeito ao princípio da não-devolução, desse modo, inaugurou um novo momento na busca pela consolidação de garantias coletivas, em matéria de direitos humanos, passando a proteger aqueles que até então eram tidos como não-cidadãos e que, conforme Arendt (1989), fundamentaram sua tese de que o “direito a ter direitos” somente se efetivaria quando aqueles que não possuísem qualquer direito, nem mesmo o reconhecimento de sua nacionalidade, passassem a ter garantias mínimas de respeito, que não colocassem em risco suas vidas, podendo ser recebidos em qualquer país, sem o temor de serem enviados de volta. Lafer (2006), nesse sentido, coloca que uma das consequências da ruptura do modelo de tratamento dado aos refugiados, após o a Segunda Guerra Mundial foi, justamente, a consolidação no Direito Internacional Público, na figura do princípio de *non-refoulement*. No mesmo entendimento, Santiago afirma que tal princípio pode ser considerado, atualmente, como a “coluna vertebral do sistema jurídico protetor dos refugiados.” (2001, p. 32), atribuindo aos Estados a necessidade de observarem-no sempre que alguém, na condição de refugiado, procurar proteção.

A partir da elaboração da Convenção de Genebra, e com o fortalecimento do ACNUR durante os anos que se seguiram, as Nações Unidas acordaram, em 1967, o Protocolo que alterava a Convenção, retirando do seu texto as restrições de tempo e de território, limitações estas que, apesar de pouco influentes em alguns casos, diante da utilização do Estatuto da ACNUR, ainda restringiam seu trabalho, principalmente no âmbito externo ao Continente Europeu. Assim, com a nova redação conferida pelo protocolo, o limite temporal não deveria mais ser observado e o geográfico só valeria para aqueles países que tivessem aderido à Convenção antes de 1967, desde que escolhessem mantê-lo, sendo que para os Estados que o ratificassem a partir daquele ano não era possível a opção de restringir ou não o alcance territorial. Além do que, as garantias que, pelo texto de 1951, eram oferecidas a grupos específicos, poderiam estender-se, universalmente, a qualquer pessoa que passasse a figurar como refugiado.

Contudo, ainda que se tenha percebido uma evolução no que se refere a abrangência da proteção às pessoas deslocadas de seus países, o conceito inicial de refugiado não foi aperfeiçoado, mantendo-se os mesmos critérios originais, que exigiam a violação de direitos civis e políticos, sem incluir nem mencionar qualquer outra forma de desrespeito aos direitos humanos ou causa produzida pelo homem que viesse a resultar em refugiados. Conforme

Jubilut (2007), isso se deve ao fato de que muitos países temiam pelo aumento do número de refugiados, caso uma nova conceituação fosse redigida.

Esta redefinição da categoria de refugiados, a partir da desconsideração das questões temporais e territoriais, resultou na ampliação da abrangência dos instrumentos de proteção da Convenção de Genebra para um número muito maior de pessoas. Contudo, tal definição não atingia, realmente, todas as pessoas que fugiam de seus países em busca do amparo de outro Estado, restando alguns grupos que, por serem motivados a refugiarem-se por causas diversas daquelas ao qual o conceito fazia referência, acabavam não enquadrando-se neste, deixando de obter qualquer forma de assistência.

Em razão disso, muitos países que recebiam fluxos de refugiados, e que se localizavam, na sua maioria, distantes da Europa, viam-se com apoio jurídico e material insuficiente para respaldar tais grupos, em razão de que sua situação não correspondia à condição dos refugiados definidos pelas Nações Unidas e, portanto, não poderiam invocar sua aplicação em seus contextos regionais.<sup>44</sup> Conforme o próprio ACNUR: “Na sua dimensão, no seu caráter e nas suas necessidades, estes sucessivos grupos de refugiados eram muito diferentes dos da Europa e exigiam uma nova abordagem quanto à determinação do seu Estatuto.” (2000, p. 56).

Em face disso, buscou-se a formulação de documentos que permitissem que as conjunturas locais também fossem consideradas, resultando no desenvolvimento de conceitos de refugiado mais amplos que o da Convenção e que, apesar de estarem voltados a realidades regionais, possuíam um caráter muito mais abrangente do que aquele que esta intencionava ter, ampliando significativamente a dimensão de refugiado. Os governos africanos, principalmente, preocupados com o aumento do número de refugiados e com as consequências sociais e políticas disso, já que grande parte dos países receptores carecia de recursos materiais de modo semelhante àqueles dos quais os refugiados se deslocavam, perceberam que era necessária a formatação de uma nova convenção, de caráter local, que amenizasse esse problema, contemplando as necessidades específicas dos refugiados de seu continente.

---

<sup>44</sup> Os países do continente africano foram, num contexto regional, aqueles que mais se encaixavam nessa situação, em face de que inúmeros conflitos eclodiram nas décadas de 50 e 60, principalmente, pelo fato de que muitos países lutavam pela sua independências dos Estados colonizadores. Estima-se, segundo a ACNUR (2000) que, pelo menos meio milhão de refugiados tenham se deslocado pela África até 1965 e que até o final daquela década este número tenha chegado a um milhão.

Por outra senda, na América Central e na América do Sul, crises políticas sucedidas por conflitos armados abalaram fortemente alguns países durante os anos 70 e 80<sup>45</sup>, resultando em um número expressivo de pessoas refugiadas que buscavam proteção nos Estados mais próximos e que, pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, não estariam inseridas no conceito de refugiados, uma vez que se deslocavam em razão de movimentos generalizados que não estavam vinculados a perseguições de grupos determinados ou pelas causas naquele mencionados.

A partir destas questões regionais específicas, foram elaboradas a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) e a Declaração de Cartagena. A primeira foi constituída como um instrumento complementar à Convenção de Genebra, por sugestão da própria ACNUR, que temia que este novo acordo debilitasse o caráter universal daquele documento. Tal convenção reconhecia sua antecessora como “[...] o instrumento fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados” (ACNUR, 2000, p. 60), utilizando o conceito desta de refugiado, porém, ampliando sua extensão ao afirmar que este aplica-se, também:

[...] a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade [...]. (ACNUR, 2000, p. 57).

Note-se que tal definição faz referência a “acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública” como uma das condições para se atribuir o *status* de refugiado e que pode ser interpretado, quando da observação da questão das pessoas deslocadas por causas ambientais, objeto deste estudo, como uma possível forma de inserir este grupo em um sistema de proteção internacional de pessoas refugiadas enquanto não se tem outro instrumento específico dedicado a fazê-lo. Bogardi *et al.* (2007), diretor da Universidade das Nações Unidas, afirma que possivelmente seja a “grave perturbação da ordem pública” a

---

<sup>45</sup> Três países da América Central foram responsáveis por um número muito grande de refugiados: na Nicarágua, após a queda do regime de Anastasio Somoza Dabayle, em 1979, milhares de membros do governo e das forças armadas, ligadas àquele regime abandonaram o país; em El Salvador, conflitos entre militares e grupos rebeldes contrários ao governo produziram outra grande leva de refugiados; na Guatemala, também conflitos entre rebeldes e o regime militar geraram uma multidão de deslocados; por sua vez, o Chile, após o golpe militar do General Augusto Pinochet contra o governo de Salvador Allende, em 1973, obrigou milhares de pessoas, principalmente de nacionalidade diferente da chilena que, justamente, haviam procurado aquele país para abrigarem-se de conflitos em seus próprios Estados, a buscarem auxílio da ACNUR, sendo protegidos em locais declarados “seguros” pelo novo governo chileno, até que seu reassentamento fosse providenciado. Estima-se que cerca de dois milhões de pessoas refugiadas tenham deixado esses países durante os anos 70 e 80. (ACNUR, 2000).



situação mais indicada para acolher aquelas pessoas obrigadas a deixarem seus lares por fatores ambientais, enquanto não for definido um enquadramento específico, apesar de reconhecer que o alvo dessas convenções não fosse o de chamar a atenção para questões ambientais. Contudo, mesmo que aplicável, ela se limitaria apenas às populações daqueles países signatários da Convenção de OUA e não a todos os povos. Além disso, sua utilização se daria por analogia e não a uma referência direta à questão ambiental, alvo da necessidade de uma reformulação do conceito de refugiado.

Além da contribuição referente à ampliação de seu significado, a Convenção de OUA para os refugiados também buscou estabelecer um compromisso dos países que a ratificassem quanto à questão da concessão do asilo, que não tinha sido sequer mencionado pela Convenção de Genebra. Do mesmo modo, estendeu a garantia de *non-refoulement*, adicionando medidas específicas a este princípio, bem como, estimulando os Estados participantes, quando do surgimento de fatos que resultem em um grande número de refugiados, a adotarem sistemas de repartição de encargos, semelhante ao princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, que se analisará posteriormente.

Por sua vez, em 1984, na Colômbia, elaborou-se a chamada Declaração de Cartagena, que buscou, entre outros objetivos, a ratificação dos documentos anteriores e, principalmente, a ampliação do conceito de refugiado para os países signatários, em função das questões internas que ocorriam na América Central e do Sul e que resultavam no deslocamento de milhares de pessoas. Pode-se afirmar, diante disso, que a definição de refugiados tem na Convenção de OUA e na Declaração de Cartagena, uma versão ampliada que, apesar de aplicável a um contexto regional, em face dos países signatários, foi muito mais extensa, podendo englobar um número muito maior de pessoas, caso fosse aplicado à realidade européia, por exemplo. Nesse sentido, pela Declaração de Cartagena, passou-se a considerar como refugiados, no contexto dos países americanos que a aderissem, também

[...] as pessoas que tenham fugido de seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Conforme conclusão Terceira, do Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, realizado em 1984.

Percebe-se, diante de tal definição, que há proximidade entre sua intenção e aquela expressa pela Convenção de OUA, no que diz respeito à pretensão de proteger as pessoas que tenham sido obrigadas a abandonar seu país de origem por algum motivo que lhes fuja ao controle, cada qual, contudo, estabelecendo causas de acordo com seu próprio contexto regional. Amplia-se, em ambas as situações, o significado do termo “refugiado”, adaptando-o à realidade e ao momento histórico que a região vivia, diferenciando-se um do outro, principalmente, pelo fato de que a Convenção de OUA vincula, juridicamente, os Estados signatários, em razão de seu caráter de *jus cogens*, enquanto que a Declaração de Cartagena apenas firma pretensões, não podendo ser exigida dos países que lhe tenham assinado, a não ser que isto resulte na internalização dos seus fundamentos no regramento jurídico interno de cada país.

No contexto nacional, no que tange à proteção dos refugiados, o Brasil recepcionou os termos da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967 com a Lei 9.474/97, reproduzindo a definição de refugiado e definindo mecanismos para a implementação do Estatuto. Do mesmo modo, criou um órgão administrativo com competência para tratar do tema: O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), tratando-se, segundo Jubilut (2007), de uma das maiores inovações da referida lei. Tal órgão, além de deliberar quanto a resoluções normativas que versem sobre a regulamentação de questões práticas relativas ao refugiados, em território nacional, também é responsável pelas apreciações das solicitações de refúgio. O diploma jurídico brasileiro, nesse sentido, ajustou-se ao conteúdo da Convenção, reconhecendo o refugiado tradicional sem, contudo, ampliar esse reconhecimento a outras categorias de pessoas que se deslocam por entre os países e, mesmo, internamente.

Desse modo, aquelas pessoas que, pelos mesmos motivos dos refugiados definidos pela Convenção de Genebra, abandonam o local em que habitavam sem, contudo, transpor as fronteiras de seus países, acabam recebendo tratamentos diferentes daqueles, ou por terem optado pela permanência em seu próprio Estado à busca de proteção em um novo país ou por não terem conseguido alcançar seus limites fronteiriços ou ainda, em conseguindo, por serem impedidos de atravessá-los. Observam-se, adiante, os principais elementos que caracterizam estes grupos de indivíduos, de forma a demonstrar que, apesar da existência de motivações substancialmente idênticas entre pessoas que se movimentam interna e externamente, o tratamento a elas despendido é totalmente diferente, resultando na impossibilidade da presença das Nações Unidas no amparo destas pessoas, quando invocado qualquer dos instrumentos internacionais de proteção de refugiados.

### 1.3 Os deslocados internos

A condição de refugiado é obtida, como verificou-se até aqui, pela fuga de uma pessoa de seu próprio país para outro, em razão de causas pré-determinadas que incluem, entre outras, perseguições políticas, conflitos internos e violações de direitos humanos. Exige-se, portanto, que haja a transposição de uma fronteira nacional para que se caracterize o refúgio. Não raras são as vezes, contudo, que isso deixa de ocorrer, seja pela dificuldade em si de alcançar os limites entre um país e outro ou mesmo pela própria indisposição em buscar a proteção de um novo Estado quando ainda restam alternativas, ainda que precárias, de permanecer no próprio país, porém em outro lugar diferente daquele habitual. Quando as movimentações ocorrem dentro de um mesmo Estado, por razões idênticas ou não às das pessoas que deixam o país tem-se uma categoria de indivíduos que são conhecidos como “deslocados internos”.<sup>47</sup>

A situação singular destas pessoas assemelha-se à condição de um refugiado, apesar da ausência de reconhecimento oficial por parte dos órgãos internacionais de proteção. As causas que fazem com que um indivíduo busque proteção em outro Estado são, normalmente, as mesmas que o obrigam a deslocar-se dentro de seu próprio país. Entretanto, mesmo que estejam presentes as mesmas motivações de quem é considerado refugiado, o fato de não adentrar em um território estrangeiro reduz significativamente as possibilidades de proteção, haja vista que nenhuma organização internacional possui um mandado formal que lhe permita atuar dentro do mesmo Estado de quem é deslocado, principalmente em função do princípio da soberania que deve ser respeitado. Dessa forma, permanecendo dentro deste, são os governos nacionais os responsáveis diretos por amparar a estes grupos. Ocorre que, segundo números do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a leva de pessoas que são consideradas como deslocados internos é muito superior a própria quantidade de refugiados tradicionais<sup>48</sup>, o que torna delicada sua situação em vista das dificuldades que existem em ampará-los. (ACNUR, 2007).

A vulnerabilidade destes grupos só não se torna maior porque muitos países que convivem com estes acabam permitindo a entrada e a permanência de organismos internacionais em seu território, como a OIM (Organização Internacional de Migrações) e a UNICEF (*United Nations Children's Fund*), para prestarem assistência humanitária aos

---

<sup>47</sup> Em inglês, utiliza-se a sigla IDP, que significa *Internally Displaced Persons*, para referir-se a expressão “deslocados internos”. Já em espanhol, faz-se referência aos *desplazados internos*.

<sup>48</sup> Conforme dados da ACNUR (2006), no ano de 2004 havia entre 20 e 25 milhões de deslocados internos no mundo contra cerca de 9,6 milhões de refugiados oficialmente reconhecidos em 2003.

deslocados internos, principalmente quando aqueles não conseguem fazê-lo mesmo<sup>49</sup>. Contudo, em que pese a experiência do ACNUR com pessoas deslocadas, poder-se-ia estender seu trabalho também aos fluxos internos de indivíduos nessa situação, de modo a tornar a agência das Nações Unidas uma espécie de “agência para os deslocados”, o que ampliaria sua atuação para todos aqueles que estivessem deslocados, seja dentro ou fora de seu país de origem.

A ampliação do conceito de refugiado no âmbito da ONU, como fizeram as Convenções de OUA e a Declaração de Cartagena, seria uma alternativa para tanto, buscando-se a construção de um significado que atingisse os novos grupos de deslocados que, por mais que não estejam formalmente amparados pelos documentos oficiais, experimentam das mesmas agruras que um refugiado convencional. De certo modo, a partir de 2006, com o estabelecimento do ACNUR como órgão responsável pela proteção e administração dos campos e alojamentos para deslocados internos, o objetivo de amparar também estas pessoas ficou mais próximo, representando um avanço significativo nas políticas de tratamento dos refugiados, uma vez que se completavam mais de quatro décadas da última mudança expressiva do regramento internacional que trata das pessoas deslocadas, qual seja, o Protocolo de 1967 que alterou a Convenção de 1951.

Da mesma forma, a utilização dos chamados Princípios Orientadores sobre a Deslocação Forçada, apresentados em 1998 à Comissão de Direitos Humanos da ONU, acenderam a discussão quanto à responsabilidade dos países para com as pessoas deslocadas internamente, estabelecendo disposições, mesmo que sem vinculação jurídica, para a proteção destes grupos. Tais princípios buscam suprir, em parte, o vazio da falta de responsabilidade oficial da comunidade internacional para com esta categoria de refugiados, ampliando o papel do ACNUR, sem prejudicar o trabalho já realizado com os próprios refugiados. Do mesmo modo, servem de referência aos países quanto a elaboração de políticas de proteção a estas pessoas, principalmente, diante da ausência de outro documento que trate do assunto com tanta propriedade.

No contexto regional, foi elaborada em 1994 a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, dedicando-se, em parte, à questão dos deslocados internos, bem como às situações de violação dos direitos humanos que motivem a produção de novos movimentos migratórios que não estejam contemplados pela Declaração de Cartagena ou por

---

<sup>49</sup> Cite-se os governos do Sri Lanka, do Azerbaijão e da Turquia que permitem o acesso de órgãos internacionais ao seu território para prestarem assistência aos deslocados internos. (ACNUR, 2006).

outros documentos anteriormente produzidos. Segundo Trindade, em seu discurso de abertura no Colóquio Internacional que adotou a Declaração de San José,

A nova Declaração reconhece que a violação dos direitos humanos é uma das causas dos deslocamentos entendendo-se, portanto, que a proteção dos mesmos e o fortalecimento do sistema democrático constituem a melhor medida para a busca de soluções duradouras, assim como para a prevenção de conflitos, do êxodo de refugiados e das graves crises humanitárias.<sup>50</sup> (apud SANTIAGO, 1999, p. 119-120, tradução do autor).

Nesse sentido, o direito internacional dos refugiados aproxima-se ainda mais dos direitos humanos, haja vista que a garantia dos direitos fundamentais das pessoas é essencial para que se previna a formação de refugiados ou deslocados internos. Assim, sempre que um indivíduo se torne um destes, certamente um direito humano fundamental seu terá sido violado, de forma intencional ou não. De outro modo, ao se garantir acesso a condições dignas de sobrevivência, se estará contribuindo para a minimização dos riscos de novas causas gerarem mais refugiados. No entanto, ainda que uma parte considerável dos refugiados e deslocados internos sejam oriundos de causas provocadas pelo próprio homem, outra parcela acaba integrando esta categoria em função de eventos que não estão ligados diretamente a ação do ser humano, apesar de serem motivados, muitas vezes, pelo desrespeito do homem com os recursos naturais.

Os desastres ambientais, por exemplo, têm gerado um grande número de pessoas que, de acordo com a determinação dos conceitos de refugiados e deslocados internos, não poderiam beneficiar-se do amparo dos órgãos de proteção internacional, mesmo que estivessem em situação idêntica à destes. Soma-se a isso a deficiência em estrutura física, financeira e humana de muitos países para amparar pessoas nessas condições, transferindo-se tal responsabilidade para a própria ACNUR que, mesmo prejudicada pela insuficiência formal dos tratados e convenções sobre refugiados em não considerar as pessoas deslocadas por questões ambientais, acaba prestando auxílio a estas. Verifica-se isso diante dos resultados do tsunami ocorrido na Ásia, em 2004, e no terremoto no norte do Paquistão em 2005<sup>51</sup>, onde esta agência da ONU acabou utilizando-se de sua experiência para auxiliar parte das milhares

---

<sup>50</sup> No original, em espanhol: “La nueva Declaración reconoce que la violación de los Derechos Humanos es una de las causas de los desplazamientos ya que por lo tanto la protección de los mismos y el fortalecimiento del sistema democrático constituyen la mejor medida para la búsqueda de soluciones duraderas, así como para la prevención de los conflictos, de los éxodos de los refugiados y las graves crisis humanitarias.” (TRINDADE apud SANTIAGO, 1999, p. 119-120).

<sup>51</sup> Segundo a ONU (2006), tal terremoto, ocorrido em outubro de 2005, na região da Caxemira, vitimou mais de 30.000 pessoas e desabrigou outras tantas milhares.

de pessoas que acabaram sendo forçadas a abandonar o local em que habitavam em busca de garantias mínimas de sobrevivência.

Afora tais eventos que, de um momento para o outro, causam tragédias inigualáveis, arruinando Estados inteiros e exigindo esforços internacionais para amenizar seus resultados, também outras inúmeras causas diretamente relacionadas a questões ambientais geram deslocamentos de pessoas pelo mundo todo. Em alguns casos a ação humana é evidente, como na desertificação e na elevação do nível dos oceanos, estando concretamente ligada ao mau uso dos recursos naturais pelos homens durante o transcorrer dos tempos. Porém, nos exemplos citados em que a ACNUR prestou auxílio, não é possível afirmar que a ação do homem tenha lhes dado causa, o que não torna menos grave nem menos preocupante a condição das pessoas que são afetadas por elas.

O aumento do número de pessoas que se deslocam por razões ambientais, dessa forma, é um fato iminente, que precisa ser colocado em discussão no âmbito do direito internacional, de forma a promover o desenvolvimento de mecanismos jurídicos para proteção destas e de meios que permitam a atribuição de responsabilidades a quem seja considerado causador dos eventos que resultem em refugiados por questões ambientais. Se de um lado tem-se o fato de que é preciso que os instrumentos jurídicos acompanhem estes novos acontecimentos, moldando-se às premissas que garantam o respeito aos direitos fundamentais dos seres humanos, como o direito a uma vida saudável, no local por elas escolhido para habitar, por outro se busca que sejam construídas alternativas para as pessoas forçadas a deslocarem-se por causas relacionadas ao meio ambiente.

## 2 A QUESTÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DA MOBILIDADE HUMANA

Verificou-se, até aqui, que a preocupação com a questão dos refugiados não é recente no contexto histórico, havendo demonstrações expressas disto desde o início do século XX, quando se buscou a proteção de alguns grupos de pessoas que se deslocavam entre um país e outro, fugindo de perseguições políticas, conflitos armados ou qualquer outro fato que resultasse em manifestas violações de direitos humanos. A ajuda internacional, nesses casos, tornou-se objeto de inúmeros acordos e convenções, seja no âmbito das Nações Unidas, seja em documentos produzidos em face de contextos regionais os quais, em nenhum momento, mencionaram ou expressaram a intenção de incluir o amparo a pessoas refugiadas por causas ambientais, nem mesmo naqueles elaborados mais recentemente.

Conforme a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 há, pelo menos, dois elementos necessários para constituir a condição de refugiado, quais sejam: o refugiado deve encontrar-se fora de seu país de origem e seu deslocamento deve justificar-se em temores fundados de perseguição por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política<sup>52</sup>. A estes, Pentinat (2006) acrescenta ainda o fato de, normalmente, os Estados de origem não possuírem condições de protegerem suficientemente o refugiado para mantê-lo em seu próprio território ou de não facilitar seu retorno quando da sua saída, atribuindo a uma causa inevitável esta incapacidade de oferecer amparo.

Contudo, demonstrou-se que inúmeros eventos regionais diferentes daqueles elencados pelas Nações Unidas resultavam em um número cada vez maior de pessoas que se deslocavam entre países sem receberem qualquer proteção. Apesar de distintas as causas que produziam um refugiado, as pessoas forçadas a deslocar-se compartilhavam de destinos semelhantes, uma vez que careciam da garantia de direitos mínimos, que lhes permitisse a própria sobrevivência. Desse modo, por exemplo, um indivíduo deslocado de seu país para outro, na Europa, no período posterior a Segunda Guerra Mundial, comprovando os temores que o levaram a isso, desde que previstos no conceito de refugiado, estaria apto a receber ajuda internacional, enquanto que outra pessoa, deslocada em razão de perseguições estrangeiras, conflitos internos ou de acontecimentos que acabassem perturbando a ordem

---

<sup>52</sup> Bogardi *et al.* (2007) divide estes dois elementos em quatro, de forma a constituir a condição de refugiado. Assim, segundo o autor, a pessoa deve estar fora do país de sua nacionalidade ou residência habitual; deve temer perseguições; o receio de tal perseguição deve fundar-se em questões de raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opinião política e, tal temor deve ser bem fundamentado.

pública, fora do continente europeu, acabaria sem qualquer respaldo, já que não poderia ser considerada, diante das definições já convencionadas, como um refugiado.

Tal tratamento diferenciado foi minimizado, pelo menos no contexto de sua abrangência, pela elaboração da Convenção de OUA, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984, que adicionaram a possibilidade de os refugiados originarem-se, também, de agressões e ocupações externas que ponham em risco sua vida ou liberdade, ou circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública, ampliando o entendimento de refugiado de modo a alargar o rol de indivíduos que podem receber proteção de Estados estrangeiros ou de organismos internacionais. Estes instrumentos tornaram-se importantes à época, pois estenderam a possibilidade de proteção a uma quantidade muito maior de pessoas, remediando, em parte, a problemática da questão dos refugiados nas regiões para as quais se aplicam.

Porém, ainda que tenham trazido um conteúdo muito mais abrangente que os documentos produzidos pela ONU, haja vista terem alargado o significado de refugiado, restavam pessoas que não podiam ser enquadradas como tal, em função de serem afetadas por problemas relacionados à questão ambiental o que as obrigavam a abandonar seus locais habituais de moradia para outro local mais seguro, sem garantia alguma de que receberiam amparo. A esta categoria, que tem sua movimentação atribuída diretamente a mudanças no meio ambiente, foram designadas inúmeras denominações que tentam relacionar e justificar, a partir da observação do movimento da população, sua utilização.

## **2.1 (Des)Construindo-se um conceito**

A complexidade das causas que originam o deslocamento da população não torna unânime a definição de uma expressão única que designe os movimentos populacionais relacionados a questões ambientais. Excluindo-se as catástrofes ambientais, em que os deslocamentos são forçados e inevitáveis por não haver quaisquer condições de sobrevivência no local atingido, a grande maioria dos casos restantes pode apresentar múltiplas variáveis que, somadas, resultam na decisão de deslocar-se. Isto impede, de certa forma, o emprego de uma expressão única que faça referência direta às pessoas que se movimentam por problemas ambientais, e resulta em construções doutrinárias distintas. Em muitos casos, razões econômicas e sociais, como a pobreza, o desemprego, a plena falta de perspectivas, somam-se às causas ambientais para produzir os deslocamentos, ou ainda, são resultados diretos da insuficiência de recursos naturais em determinadas regiões, sendo



impossível atribuir a uma ou outra causa em especial aquela que tenha sido determinante para provocar a movimentação. Por tal razão, Castles (2002) afirma ser o termo “refugiados ambientais” uma expressão “bastante simplista” por considerar somente a causa ambiental como suficiente para obrigar as pessoas a se deslocarem, salientando que a presença de uma única razão dificilmente exista na prática, a não ser em eventos em que ocorram significativas alterações ambientais, mais graves e mais impactantes que qualquer outro fator.

Myers, por sua vez, referindo-se à relação entre fatores ambientais econômicos, afirma que:

Às vezes é difícil diferenciar entre refugiados que são motivados por fatores ambientais e aqueles que são impelidos por problemas econômicos. Em certos casos, pessoas com uma moderada, embora tolerável, situação econômica em casa, são atraídas pela oportunidade de uma vida melhor em outro lugar. [...] Mas essas pessoas que migram porque sofrem por causa de uma pobreza total são frequentemente impulsionadas também por fatores originados de destituição ambiental.<sup>53</sup> (2001, p. 162, tradução do autor).

A estreita ligação entre motivações econômicas, sociais e ambientais torna muito complexa a atribuição a uma única causa dos fluxos dos movimentos migratórios. Wood (2001), que utiliza a expressão “migração ambiental”, assevera que os fatores ambientais, muito embora sejam, em muitas situações, ignorados ou subestimados, originam profundos impactos sobre as economias regionais e nacionais, influenciando, mesmo que indiretamente, os fluxos de migração. A dificuldade em individualizar as causas, aliada ao fato de que refugiados e migrantes constituem-se em espécies de pessoas deslocadas com nuances muito semelhantes, principalmente em relação à carência de proteção, tornam a discussão quanto à definição de uma expressão única para estas pessoas uma tarefa intrincada, haja vista, também, não existir um conceito oficial, aprovado pelas Nações Unidas, levando os autores a constituírem definições próprias através da observação dos contextos específicos que levam à movimentação.

Por tal modo, verifica-se que, frequentemente, utilizam-se inúmeras expressões similares, mas que buscam atribuir significados diferenciados aos fluxos de pessoas que se movimentam em função direta de causas ambientais ou que têm nestas uma de suas causas principais, sendo esta uma das primeiras dificuldades enfrentadas ao se tratar deste

---

<sup>53</sup> No original, em inglês: “In particular, it is sometimes difficult to differentiate between refugees that are driven by environmental factors and those that impelled by economic problems. In certain instances, people with moderate though tolerable economic circumstances at home feel drawn by the opportunity for a better livelihood elsewhere. [...] But those people who migrate because they suffer outright poverty are frequently driven also by root factors of environmental destitution.” (MYERS, 2001, p. 162).

grupo de pessoas (BLACK, 2001). Como resultado direto disso, tem-se que se pode encontrar uma significativa variação da quantidade de pessoas que podem ou não ser consideradas como objetos desta categoria, sendo imprescindível, portanto, que haja uma conceituação muito bem fundamentada desta para que seja possível limitar seu alcance, evitando-se que grupos fiquem desamparados ou que se ofereça proteção àqueles que, pelo conceito tradicional de refugiados, já estão compreendidos. Cournil (2006) demonstra bem tal situação ao referir que:

‘Refugiados ecológicos’, migrantes ou ‘refugiados do ambiente’, ‘refugiados do clima’, ‘eco-refugiados’, ‘pessoas deslocadas em razão de uma catástrofe natural’, ‘êxodo ecológico’, etc., são termos<sup>54</sup> que refletem o exílio, a migração ou deslocamento em razão de algo que atente ao meio ambiente.<sup>55</sup> (2006, p. 1038, tradução do autor).

Evidencia-se que, muito embora tais designações refiram-se, de modo geral, às pessoas que se deslocam em razão de fatores ambientais, elas não formam um conceito único, possuindo especificidades próprias que as diferenciam umas das outras. As várias acepções empregadas, contudo, permitem que se conclua que, inquestionavelmente, há uma nova categoria de pessoas deslocadas que não se enquadra na definição habitual de refugiados e que, por isso, merece um tratamento jurídico adequado, no âmbito do direito internacional, para que se efetive sua proteção. Por tal razão argumenta-se, conforme Bogardi *et al.* (2007), que a construção de uma terminologia mais precisa proporcionaria uma base muito mais profissional ao debate.

Ainda que não se tenha um conceito único, pode-se constatar que, originariamente, utilizou-se a expressão “refugiados ambientais” para referir-se a esta nova categoria, encontrando-se menção a ela ainda nos anos setenta do último século quando, conforme Black (2001), Lester Brown, do *Worldwatch Institute*, utilizou-a pela primeira vez sem, contudo, defini-la. Já em 1984 o Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (*International Institute for Environment and Development*), de Londres, abordou-a em um documento informativo do próprio instituto<sup>56</sup>. Porém, foi em 1985 que

---

<sup>54</sup> Além destas, pode-se encontrar as expressões “eco-migração” (WOOD, 2001), “migração ambiental” (BOGARDI *et al.*, 2007), (HUGO, 2008), “migração ambiental forçada” (BROWN, 2008).

<sup>55</sup> No original, em francês: “Réfugiés écologiques”, migrants ou “réfugiés de l’environnement”, “réfugiés climatiques”, “éco-réfugiés”, “personnes déplacées en raison d’une catastrophe naturelle”, “exodes écologiques”, etc., nombreux sont les termes qui traduisent l’exil, la migration ou le déplacement en raison d’une atteinte à l’environnement.” (COURNIL, 2006, p. 1038).

<sup>56</sup> Segundo Kibreab (1997), alguns autores atribuem, erroneamente, a origem do conceito de “refugiados ambientais” ao artigo preparado por El-Hinnawi para as Nações Unidas, uma vez que ele já havia sido utilizado um ano antes pelo *International Institute for Environment and Development*. Esta atribuição equivocada é

o professor do Centro Nacional de Pesquisas Egípcio, Essam El-Hinnawi, em um artigo escrito para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), intitulado “*Environmental Refugees*”, popularizou o termo “refugiados ambientais”, definindo-o como

[...] aquelas pessoas que foram forçadas a abandonar o seu habitat tradicional, de forma temporária ou permanente, por causa de uma evidente perturbação ambiental (natural e/ou acionada por pessoas), que ameaça a sua existência e/ou afeta gravemente a qualidade da sua vida.<sup>57</sup> (apud BOGARDI *et al.*, 2007, p. 13, tradução do autor).

Ainda, segundo o próprio El-Hinnawi, “Por ‘perturbação do ambiente’ deve entender-se qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema (ou a base de recursos) que o torna, temporária ou permanentemente, impróprio para apoiar a vida humana.”<sup>58</sup> (apud BOGARDI *et al.*, 2007, p. 13, tradução do autor).

El-Hinnawi (1985), em sua definição, refere-se às pessoas que foram forçadas a abandonar seu habitat tradicional, sem mencionar, em momento algum, a necessidade destas pessoas transporem as fronteiras de seus países, buscando abrigo em um Estado vizinho, como exige o conceito tradicional de refugiado. Do mesmo modo, ao aludir a uma causa forçada, tem-se visível a imposição de uma força externa sobre o refugiado, a qual ele não possui qualquer domínio ou controle. Hugo (2008) cita esta característica como a principal diferença entre aqueles que se deslocam por razões ambientais e as demais categorias de pessoas deslocadas. Conforme o autor “Esta definição realça o involuntário, a natureza forçada do movimento, o “desenraizamento” repentino da maioria dos refugiados [...]. Implica também um elevado grau de impotência quanto aos motivos da decisão de mover-se e de seleção de destino.”<sup>59</sup> (HUGO, 2008, p. 17, tradução do autor).

El-Hinnawi (1985) também faz menção à necessidade de uma “evidente perturbação ambiental”, o que torna crer que é necessária uma significativa alteração no ecossistema que

---

percebida nos textos de Jacobson (1988), Cournil (2006) e Pigué (2008). Contudo, tal informação em nada interfere no conteúdo do conceito, uma vez que, realmente, foi El-Hinnawi quem o popularizou no meio científico.

<sup>57</sup> No original, em inglês: “[...] those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life.” (EL-HINNAWI apud BOGARDI *et al.*, 2007, p. 13).

<sup>58</sup> No original, em inglês: “By ‘environmental disruption’ in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently unsuitable to support human life.” (EL-HINNAWI apud BOGARDI *et al.*, 2007, p. 13).

<sup>59</sup> No original, em inglês: “This definition stresses the involuntary, forced nature of the move, the ‘uprooting’ suddenness of most refugee [...] It also implies a substantial degree of powerlessness among the movers in the decision to move and selection of destination.” (HUGO, 2008, p. 17).

ameace ou afete a qualidade de vida daqueles que o habitam sem, contudo, indicar exemplos que a demonstrem. Isto sugere o entendimento de que o local anteriormente habitado pela pessoa considerada refugiada precisa ter sido alterado substancialmente, de modo a não garantir sua sobrevivência, situação esta que também dependeria, pela lógica, de condições econômicas mínimas que viabilizassem tal permanência. Isto já indicaria pelo menos duas causas responsáveis pelo deslocamento, mesmo que em graus de influência diferentes: a primeira diretamente relacionada à questão ambiental e a segunda, como sua consequência, ligada à insuficiência de recursos naturais capazes de proporcionarem resultados econômicos que permitam a sobrevivência.

Aprimorando essa linha de raciocínio, Jacobson (1988) identifica três diferentes tipos de refugiados ambientais, quais sejam: aqueles deslocados temporariamente por perturbações locais, como terremotos e avalanches; aqueles que se deslocam em razão dos riscos da degradação ambiental à subsistência e a própria saúde e, ainda, aqueles que buscam reinstalar-se em outros locais porque a degradação resultou em desertificação ou outra consequência permanente que torne insustentável a continuação naquele habitat.

Por sua vez, Myers (1993) entende que refugiados ambientais são aquelas pessoas que

[...] já não podem ganhar uma vida segura em suas pátrias por causa de secas, erosão do solo, desertificação, e outros problemas ambientais. Em seu desespero, elas sentem que não têm outra alternativa senão a de procurar refúgio noutros países, mesmo que isto seja uma alternativa perigosa.<sup>60</sup> (1993, p. 752, tradução do autor).

Recentemente, também, Biermann e Boas (2008, s/p), utilizaram-se da expressão “refugiados climáticos”, para referir-se aos grupos de pessoas que se deslocam em razão das alterações no ambiente provocadas pelas alterações climáticas. Conforme os autores, entende-se por “refugiados climáticos” as

[...] pessoas que têm de sair dos seus habitats, imediatamente ou no futuro próximo, devido a súbitas ou progressivas alterações em seu ambiente natural relacionadas a pelo menos um dos três impactos das alterações climáticas: subida do nível do mar, condições meteorológicas extremas, secas e escassez de água.<sup>61</sup> (2008, s/p, tradução do autor).

<sup>60</sup> No original, em inglês: “They are people who can no longer gain a secure livelihood in their erstwhile homelands because of drought, soil erosion, desertification, and other environmental problems. In their desperation, they feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt.” (MYERS, 1993, p. 752).

<sup>61</sup> No original, em inglês: “[...] people who have to leave their habitats, immediately or in the near future, because of sudden or gradual alterations in their natural environment related to at least one of three impacts of climate change: sea-level rise, extreme weather events, and drought and water scarcity.” (BIERMANN e BOAS, 2008, s/p).

Todas estas definições, muito embora tenham avançado em sentidos diferentes no intuito de pormenorizar o conceito de refugiados ambientais ou climáticos, ainda mostram-se insuficientes para abranger todas as pessoas que se deslocam por razões ambientais, além do que, não justificam a utilização do termo “refugiado”, uma vez que não demonstram a questão da exigência de um “fundado temor”, necessária se considerado o conceito elaborado pelas Nações Unidas, na Convenção de 1951. Nesse caso, conforme Bogardi *et al.* (2007), para que fosse possível evidenciar tal característica, seria preciso identificar o agente persecutor, responsável pelas causas de tal temor, o que, com certeza, não poderia ser atribuído ao meio ambiente em si, tornando inadequada a referência ao termo e comprometendo a própria construção de um significado universal de pessoas que se movimentam por causas ambientais.

Por outro lado, além da questão da comprovação de um “fundado temor”, também se verifica que não se faz menção aos deslocados internos que, pelas mesmas razões e com as mesmas carências de quem transpõe a fronteira de um Estado, movimentam-se dentro do próprio território dos seus países e onde, na grande parte das vezes, não recebem qualquer auxílio destes nem de organismos internacionais, seja pelo emprego do argumento do respeito à soberania ou pelo próprio desinteresse do seu país em querer aceitar ajuda destes órgãos.

Em outro viés, assim como a falta de ajuda aos deslocados internos demonstra o desinteresse dos Estados em ampará-los, também o comportamento de muitos países receptores de refugiados, localizados principalmente ao lado norte do globo, contribuiu, em parte, para a concepção do termo “refugiados ambientais”. Dessa forma, segundo Kibreab (1997), a expressão foi despolitizada e desvinculada da definição de refugiado que atribuía responsabilidade aos Estados que recebessem pessoas deslocadas, derrogando-os da obrigação de fornecer-lhes abrigo.

Bogardi *et al.* (2007), contrariando tal argumento, afirma que as condições ambientais precisam ser consideradas como um elemento que força as pessoas a abandonarem seus locais de origem, mesmo que tal elemento não seja verificado isoladamente. Nesse sentido, o autor analisa que “[...] devem ser oferecidos direitos e proteção semelhantes a dos refugiados devido a outras causas.”<sup>62</sup> (2007, p. 14, tradução do autor), até mesmo porque todas as definições analisadas, embora apresentem semelhanças, não encontram sustento na Convenção de 1951 sobre os Refugiados e em nenhum acordo internacional posterior,

---

<sup>62</sup> No original, em inglês: “[...] should be afforded similar rights and protection as refugees fleeing because of other causes.” (Bogardi *et al.*, 2007, p. 14)

resultando que centenas de milhares de pessoas podem restar desamparadas, material e juridicamente, pelos governos do mundo.

Assim, a tarefa de conceber um conceito que compreenda este grupo de pessoas exige que sejam observadas algumas variáveis que permitam, por exemplo, que se possa estimar a quantidade de indivíduos que o compõem. Do mesmo modo, deve-se primar em se construir um conceito que não seja tão vulnerável e suscetível a críticas, como tem sido, até então, o que foi proposto, inicialmente, por El-Hinnawi (1985).

Black *et al.* (2008), por seu turno, oferece, pelo menos, quatro argumentos capazes de contestar a utilização da expressão “refugiados ambientais”. Segundo ele, em primeiro lugar, os números que determinam a quantidade de pessoas deslocadas baseiam-se em estimativas sobre a população, sendo que em muitos locais tais dados são pouco confiáveis em razão da forma como são levantados; em segundo lugar, conforme o autor, seria improvável que uma população inteira viesse a deslocar-se em razão de muitas das causas das mudanças climáticas e, ainda, aquelas que assim fizessem, dificilmente atravessariam as fronteiras de seus países, mantendo-se dentro do próprio território; em terceiro lugar, afirma ele que há um consenso entre os teóricos que estudam os fenômenos da migração de que não são as pessoas mais pobres as que realizam migrações internacionais, justamente por estas serem bastante onerosas. Por último, defende que não se pode atribuir a uma única razão, de cunho ambiental, a causa dos movimentos populacionais, por entender que a migração é um fenômeno muito mais complexo e que envolve múltiplos fatores.

Considerando tais argumentos, a falta de consenso quanto ao alcance do termo “refugiados ambientais” e a necessidade de oferecer proteção às pessoas deslocadas, urge que algumas proposições precisem ser observadas para que a discussão quanto à definição não se torne o principal tema quando tratar-se de pessoas que deslocam-se motivadas por razões ambientais.

## **2.2 Migrantes/deslocados ambientais: uma nova abordagem**

Alguns autores<sup>63</sup> sugerem, como alteração inicial nessa discussão, a utilização de uma nova expressão, que ofereça uma alternativa ao uso do termo “refugiado ambiental”, para

---

<sup>63</sup> Bogardi *et al.* (2007), Black *et al.* (2008), Hugo (1996), Dun & Gemenne (2008). Por sua vez, Wood (2001) designa o termo “eco-migrantes” para referir-se a estas pessoas, argumentando que o mesmo poderá ser utilizado tanto para migrantes por causas econômicas como por causas ecológicas ou ainda, quando ambas estiverem

referir-se às pessoas que se movimentam em função de questões ambientais e que compreenda os diferentes tipos de movimentação (ADAMO, 2008), verificados nos grupos até aqui discutidos.

Construir-se-ia uma expressão com um significado muito mais amplo, que abarque aqueles indivíduos que tenham deslocado-se dentro de seus próprios países, fugido em função da ação de acontecimentos naturais ou provocados pelo homem (como o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, que incluem a construção de usinas hidrelétricas, barragens, estradas, ferrovias, projetos de irrigação, etc.) ou mesmo influenciados por causas que, embora sejam decorrentes de fatores ambientais, ainda permitam a permanência no local.

Propõe-se, então, a utilização das expressões “migrante ambiental” ou “deslocado ambiental” como forma de atingir a todas estas pessoas, incluindo-se os próprios “refugiados ambientais” como uma de suas espécies, remetendo-se a eles quando da observação dos grupos que se deslocam em função de catástrofes no meio ambiente, sob as quais o homem não tem qualquer controle. O termo “migrante ambiental” é, certamente, mais utilizado e o mais fundamentado nas discussões sobre o tema, contudo, aceita-se que se utilize também a expressão “deslocados ambientais”, pois, como se verá adiante, há um pequeno, porém, renomado grupo de autores<sup>64</sup>, que refere-se a ela, propondo inclusive um projeto de Convenção sobre pessoas deslocadas por causas ambientais, exigindo-se a leitura de ambas, de forma equivalente, para que não se cometam distinções que prejudiquem seu entendimento.

Nesse sentido, uma das primeiras referências ao termo “migrantes ambientais” foi feita por Hugo (1996) ao defini-los como o 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)<sup>65</sup>” (1996, p. 108, tradução do autor).

---

presentes. Opta-se neste trabalho por utilizar-se a expressão “migrantes ambientais” pelo fato da maioria dos autores utilizarem-na em suas pesquisas.

<sup>64</sup> Tais autores fazem parte do Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (*Centre International de Droit Comparé de l'Environnement*), sendo presidido por Michel Prieur.

<sup>65</sup> No original, em inglês: “[...] forced to live their homes due to natural disaster, those displaced by external compulsions such as physical dangers and economic insufficiency, and those victims of the ‘silent violence’ (drought, famine and severe food shortage associated with the deterioration of the environment).” (HUGO, 1996, p. 108).

Recentemente, contudo, foi um relatório da IOM (*International Organization for Migration*), elaborado em 2007, que trouxe uma definição mais clara de “migrantes ambientais”. Segundo este documento, tal categoria resume-se nas

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 obrigados a deixar sua casa habitual, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se deslocam quer no âmbito do seu país ou no estrangeiro.<sup>66</sup> (2008, p 31, tradução do autor).

Tal definição, muito embora seja semelhante, em alguns aspectos, a atribuída ao refugiado ambiental, tem um alcance muito maior, sem limitar nem restringir grupos de pessoas deslocadas como faz o conceito de refugiado. Assim, ao referir-se a “súbitas ou progressivas alterações no ambiente” ela compreende tanto as mudanças que ocorrem progressivamente e que não produzem efeitos imediatos, como é o caso da desertificação ou da elevação do nível dos mares, quanto aquelas que se dão abruptamente, como quando da ocorrência de terremotos, enchentes ou tempestades que, de um momento para o outro, obrigam a saída forçada das pessoas do local que venha a ser atingido.

Trindade (1993) aprimora tal propriedade ao relacioná-la à dimensão intertemporal dos direitos das pessoas deslocadas<sup>67</sup>, indicando que estes indivíduos podem originar-se dos resultados imediatos destes fatos, como também dos eventos aos quais os mesmos deram causa e que poderão estender-se durante um longo espaço de tempo, até mesmo de uma geração a outra, exigindo-se garantias de proteção para aqueles que tenham sido alcançados pelos acontecimentos supervenientes aos primeiros resultados. Trindade também destaca que tal dimensão temporal manifesta-se “[...] nos esforços de prevenção ou previsão de fluxos de refugiados.” (1993, p. 135), evidenciando a proposição de que também a *ameaça* de provável violação dos direitos humanos destas pessoas deve ser atacada com medidas preventivas ou sistemas de alerta<sup>68</sup> que permitam minimizar os impactos dos desastres naturais sobre a vida das pessoas, bem como diminuir novos fluxos de pessoas deslocadas.

---

<sup>66</sup> No original, em inglês: “[...] persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad.”

<sup>67</sup> Na sua obra, Trindade (1993) utiliza a expressão “refugiados” ao mencionar as pessoas deslocadas por questões ambientais, sem ater-se à discussão sobre a definição de conceitos, mas sim a dimensão da proteção dos direitos humanos destes indivíduos.

<sup>68</sup> Trindade (1993) identifica estes sistemas de alerta pela expressão “*early warning*” atribuindo aos países membros das Nações Unidas a responsabilidade por desenvolvê-los.



O conceito proposto pela IOM (2007) vai além ao mencionar o fato dos fluxos migratórios poderem ser de caráter forçado ou voluntário, dependendo da magnitude dos eventos que originaram os deslocamentos, o que pode obrigar ou não as pessoas atingidas a abandonarem o local habitado. A existência ou não da espontaneidade na decisão de deslocar-se pode determinar, segundo o autor, o grau de amparo que deverá ser despendido ao deslocado, já que pessoas que foram forçadas a fugir das suas regiões habituais deixaram para trás (quando havia algo para deixar) tudo o que possuíam, necessitando de um tratamento diferenciado daqueles que, voluntariamente, buscaram um novo local para habitarem.

Do mesmo modo, tais fluxos podem ser, segundo o conceito apresentado, temporários ou permanentes, o que permite incluir aqueles acontecimentos em que os afetados retornarão ao lugar de onde saíram, seja pelo fato deste local desenvolver novamente condições necessárias a sobrevivência, seja pelo próprio apego à sua origem que os motiva a enfrentar as adversidades naturais, mesmo que isso signifique estar exposto a uma situação pior do que a de quem buscou um novo local.

O desenvolvimento destes pressupostos na conceituação de “migrante ambiental” resulta na sua divisão em espécies, de modo a facilitar a identificação e a origem dos grupos que o compõem. Dun e Gemenne (2008), diante dessa discussão, afirmam que, muito embora, academicamente, seja importante que se construa uma distinção entre as diferentes espécies de migrantes ambientais, mais essencial ainda é realizar esta construção no campo político e jurídico, definindo quem, realmente, precisa de proteção. Nesse sentido, então, conforme os autores, é necessário que se identifiquem e distingam diversos fatores, prioritariamente: quais pessoas são forçadas e quais se deslocam voluntariamente; quais grupos poderão ou não retornar ao local de onde saíram e quais se deslocaram internamente ou para fora das fronteiras do seu próprio Estado.

Do mesmo modo, faz-se importante que não se cometa o deslize de ampliar demais o alcance de tal definição, comprometendo o amparo daqueles que mais precisam de proteção. Uma definição política do significado de migrante ambiental influenciaria na formatação de um conceito jurídico que, por sua vez, tornaria os Estados responsáveis pela sua proteção e possíveis compensações. “Se não se chegar a uma definição e a uma forma de distinguir e identificar esses migrantes, eles vão apenas ser definidos pela boa vontade dos Estados [...]”<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> No original, em inglês: “If we don’t come up with a definition, and with a way to distinguish and identify these migrants, they will just be defined by :the extent of goodwill of the states [...]”(DUN e GEMENNE, 2008, p. 12).

(DUN e GEMENNE, 2008, p. 12, tradução do autor). Por outro lado, efetuando-se tal definição, se conseguirá que, na prática, seja possível identificar quem, realmente, será amparado pelo instituto jurídico do migrante ambiental.

Bogardi *et al.* (2007) buscando este propósito, distingue “migrantes ambientais” em: migrantes ambientais motivados; migrantes ambientais forçados e refugiados ambientais. Conforme o autor, um “migrante ambiental motivado” *pode* deslocar-se em função de uma constante deterioração de um ambiente, que não seja repentina, buscando antecipar-se a alterações que podem vir a tornar determinado local inabitável, definitivamente ou não. Nessa situação, os resultados são incertos e podem nunca acontecerem sendo, normalmente, somados a questões econômicas e sociais. Contudo, são suficientes, para motivarem os deslocamentos, uma vez que, em ocorrendo, serão tão danosos quanto qualquer outra causa ambiental.

A seu turno, um “migrante ambiental forçado” é aquele indivíduo que, acometido pela falta de escolhas, *deve*, necessariamente, abandonar o local em que vive, a fim de evitar eventos que venham a expulsá-lo do local, permanentemente, ainda que tal abandono não seja imediato. Tal espécie com vive com o fato de que a motivação que lhes fará abandonar o local habitado é certa, não sendo possível, porém, precisar o momento de seu resultado.

Por fim, para o autor, os refugiados ambientais são aquelas pessoas que se deslocam, imediatamente após ou durante a ocorrência de um desastre ambiental, motivado ou não pelo homem, buscando a garantia da própria sobrevivência. Alguns exemplos recentes, ainda que não seja possível atribuí-los ao homem, foram o tsunami, ocorrido em 2004, no Oceano Índico, em que ondas gigantes varreram a costa de pelo menos treze países da Ásia e da África, deixando um rastro de mais de 235.000 mortos e entre 1 e 2 milhões de pessoas deslocadas (HUGO, 2008), e o furacão Katrina, no ano de 2005, em Nova Orleans, nos EUA, onde se estima que em torno de um milhão e quinhentas mil pessoas abandonaram seus lares em busca de proteção, sendo que destas pouco mais de 500.000 haviam retornado até o final daquele ano. (AFIFI e WARNER, 2008).

Recentemente, também, a IOM, em documento produzido durante a sessão que discutiu o tema “Migração e meio ambiente”<sup>70</sup>, trouxe outra classificação, que agrupa os migrantes ambientais conforme a sua propensão em migrar face às mudanças no ambiente. De acordo com tal documento, a migração ambiental é dividida em quatro grupos distintos:

---

<sup>70</sup> Trata-se da Nonagésima Quinta Sessão da IOM, realizada em 1º de novembro de 2007.

migração por alterações ambientais graduais em estágio avançado menor; migração por alterações ambientais graduais em estágio avançado; migração devido a eventos ambientais extremos e migração devida ao desenvolvimento em larga-escala e conservação da terra.

Os primeiros três grupos dividem-se de acordo com a intensidade, a escala e a magnitude dos eventos que causam alterações no meio ambiente. Tais fatores podem ser mensurados, conforme Adamo (2008), pela quantidade de pessoas deslocadas, pelo tamanho da área afetada ou pela duração do evento. Já o último grupo faz referência às atividades e projetos de infraestrutura desenvolvidos pelo homem que deveriam resultar em programas de reassentamento das pessoas atingidas.

Nesta divisão, não há referência direta aos “refugiados ambientais”, uma vez que esta espécie encontra-se inserida nos casos de migração devido a eventos ambientais extremos. Acontecimentos dessa magnitude forçam as pessoas a deslocarem-se, não possibilitando qualquer opção de permanência. Nesse caso, tal divisão assemelha-se àquela feita por Bogardi *et al.* (2007), dispondo as pessoas refugiadas como uma espécie de migrantes ambientais, reconhecendo, dessa forma, todos os indivíduos que, em razão de causas ambientais, movimentam-se, forçada ou voluntariamente.

Atribuindo o conceito de “refugiado ambiental” especificamente as pessoas que se deslocam em função de desastres ambientais, em que o deslocamento é forçado, se estaria ajustando tais grupos a categoria a qual estes realmente compõem, ainda que não exista um reconhecimento jurídico desta nos tratados e convenções internacionais. Do contrário, caso somente se busque estabelecer, política e juridicamente, no âmbito das Nações Unidas, o amparo a categoria de refugiados ambientais, ignorando-se aos demais grupos, não se estaria oferecendo uma solução concreta a todas as pessoas que se deslocam por causas ambientais.

Evidentemente que, por já haver definida uma concepção de refugiados, mediante a Convenção de Genebra de 1951 e o protocolo de 1967, bem como os demais documentos formatados regionalmente, seria interessante que estes fossem ampliados para abrigarem aqueles que se deslocam por razões ambientais. Contudo, tais medidas não seriam suficientes e, de certa forma, poderiam proporcionar uma falsa sensação de que *todos* os “migrantes ambientais” pudessem ser protegidos.

Além disso, conforme Bogardi *et al.* (2007), parece haver uma espécie de relutância entre os Estados em modificar os documentos produzidos pelas Nações Unidas, exatamente pelo fato de que estes tratam especificamente de “refugiados” na sua aceção tradicional,

refletindo-se em um número de indivíduos que se tem mantido estável nos últimos anos, o que não aconteceria se o conceito fosse expandido. Por outro lado, segundo o autor, isso não impede que se estabeleçam mecanismos, ainda que pontuais, de proteção às pessoas que, claramente, deslocam-se em função de processos de degradação ambiental, mesmo que combinados com fatores sociais e econômicos.

Prova disso é a recente publicação de uma proposta de Convenção, na Revista Europeia de Direito Ambiental (*Revue Européenne de Droit de l'Environnement*), com o título “Projeto de Convenção relativo ao Estatuto Internacional dos deslocados ambientais”<sup>71</sup>, elaborado por um grupo de doutrinadores que compõem o Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (*Centre International de Droit Comparé de l'Environnement - CIDCE*), liderados pelo professor Michel Prieur, da Universidade de Limoges (PRIEUR *et al.*, 2008). Tal trabalho, apesar de utilizar-se da expressão “deslocados ambientais”, ao invés de “migrantes” propõe uma classificação muito semelhante à feita por Bogardi *et al.* (2007) e pela própria IOM (2007), sendo possível uma leitura equivalente dos termos. Segundo tal documento, são chamados de “deslocados ambientais” os

[...] indivíduos, famílias e populações confrontadas com uma súbita ou gradual catástrofe ambiental que, inexoravelmente, cause impactos em suas condições de vida e resulte no deslocamento forçado, com urgência ou em tempo hábil, desde a sua residência habitual, levando à sua a sua deslocalização e reinstalação.<sup>72</sup> (PRIEUR *et al.*, 2008, p. 383, tradução do autor).

Este documento faz referência às catástrofes ambientais repentinas e àquelas que, gradualmente, vão alterando o ambiente, forçando as pessoas a deslocarem-se. Tais eventos, conforme os autores que o elaboraram, podem ter sua origem em causas naturais ou humanas, resultando que fenômenos os quais foram provocados pela ação do homem sobre o Planeta sejam também considerados. Admitem-se, nesse caso, somente os deslocamentos forçados, quer dizer, onde não haja qualquer outra alternativa que substitua a opção por deslocar-se, podendo-se dividi-los em deslocamentos forçados temporários e permanentes. A diferença mais evidente entre a classificação de Prieur (2008) e a sugerida por Bogardi *et al.* (2007) reside na exigência de que, na primeira, a movimentação seja forçada, diferentemente da

---

<sup>71</sup> No original, em francês: *Projet de convention relative au statut international des déplacés-environnementaux.*

<sup>72</sup> No original, em francês: “ [...] personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l’urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie et conduisant à leur réinstallation et à leur relogement. ” (PRIEUR *et al.*, 2008, p. 383).

segunda, na qual o seu proponente admite os deslocamentos em que não se tem certeza de que realmente irão ocorrer danos ao meio ambiente que obriguem as pessoas a buscarem um novo local para habitarem.

Do mesmo modo, verifica-se no artigo 3º do projeto de Prieur (2008) que seu âmbito de aplicação é universal, não havendo distinção entre pessoas que se deslocam entre um e outro país e pessoas se que deslocam internamente, dentro de seus próprios Estados<sup>73</sup>. Também pudera, em não se referindo aos “refugiados”, que pelo conceito tradicional, necessitam ultrapassar as fronteiras de seus países para serem tratados como tal, não seria coerente exigir tal comportamento daqueles que se deslocam por causas ambientais, já que os eventos que, normalmente, causam os fluxos de movimentação não respeitam qualquer tipo de barreira geográfica nem escolhem um ou outro povo em especial para serem afetados.

Diante da observação de tal documento, entende-se que mesmo que exitosa a tarefa de construção de um significado de “migrante ambiental” ou ainda de “deslocado ambiental”, bem como seu reconhecimento pela comunidade internacional através da elaboração de tratados regionais ou uma convenção em escala global, ainda assim seria preciso a formatação de uma agenda de compromissos entre os Estados que objetivasse o cumprimento de ações que minimizem as causas que originam tais migrantes e que estão diretamente relacionadas à degradação ambiental, bem como à concepção de instrumentos que responsabilizem aos seus causadores. Dessa forma, faz-se importante observar os principais fatores ambientais que têm contribuído, direta ou indiretamente, às alterações que levam as pessoas a deslocarem-se.

### **2.3 Fatores de produção de migrantes/deslocados ambientais**

Um estudo das Nações Unidas, elaborado em 2005, afirma que existiam, naquele ano, cerca de 19 milhões de pessoas, entre refugiados, solicitantes de asilo e deslocados internos, sob a proteção da ACNUR. Somente os refugiados tradicionais somavam mais de nove milhões de pessoas, quantidade essa que já havia ultrapassado os 18 milhões em 1992, tendo diminuído desde então, devido a estabilização política, social e econômica dos países mais afetados. Estes números parecem insignificantes, porém, quando comparados às

---

<sup>73</sup> Conforme o texto de tal artigo: “A presente Convenção tem um objetivo universal. Aplica-se a deslocamentos ambientais dentro dos Estados bem como entre Estados.” (No original, em francês, lê-se: “La présente Convention a une vocation universelle. Elle porte aussi bien sur les déplacements environnementaux inter-étatiques qu’intra-étatiques.”).

estimativas da quantidade de pessoas deslocadas por questões ambientais que, mesmo sofrendo variação conforme sua classificação, mostram-se alarmantes, principalmente, diante das perspectivas relacionadas às mudanças climáticas. Quanto ao número de migrantes de todos os gêneros, Bogardi *et al.* (2007), utilizando-se de dados da OIM, também de 2005, assegura existirem cerca de 191 milhões de pessoas, incluindo-se os refugiados e deslocados internos.

Tais dados são impressionantes, pois demonstram a dimensão do alcance da mobilidade humana sobre o planeta, seja por fatores econômicos, sociais, culturais ou ambientais. Contudo, alguns números vêm chamando a atenção da comunidade científica e acadêmica, quando atribuídos às migrações especificamente relacionadas a causas ambientais. Myers (2005) afirma que em 1995 já havia cerca de 25 milhões de migrantes em função de causas ambientais<sup>74</sup>, sendo que em 2010, estes números podem atingir 50 milhões de pessoas. O mesmo autor admite que em 2050, caso as previsões sobre as mudanças climáticas se confirmem, existirão mais de 200 milhões de migrantes ambientais. Estes dados, por si só, já demonstram a gravidade do problema que envolve as pessoas deslocadas por fatores ambientais, verificando-se que, em se comprovando tais expectativas, ter-se-à uma quantidade muito maior de migrantes ambientais do que a soma de qualquer outro grupo de pessoas deslocadas.

A grande parte destes migrantes, possivelmente, terá sido forçadamente levada a deslocar-se para outros locais diferentes do que habitavam em função das alterações climáticas decorrentes do aquecimento global, ainda mais se forem confirmados os cenários previstos para as próximas décadas, em que somente a elevação do nível do mar produzirá um incontável número de pessoas forçadas a deslocarem-se. Por outro lado, além destas causas, também a própria degradação ambiental, com a perda de ecossistemas aptos à manutenção da vida, a desertificação, o desmatamento, a falta de água, o esgotamento da diversidade biológica, etc., levam as pessoas a optarem pelo deslocamento, não como uma causa forçada, uma vez que ainda é possível a vida em ecossistemas degradados, mas como um fator determinante na tomada da decisão.

Entretanto, não há convergência na aceitação destas informações. Black (2001), por exemplo, entende que estes números receberam um tratamento neomalthusiano e que, por basearem-se em hipóteses um tanto quanto duvidosas, intentam desviar a atenção para

---

<sup>74</sup> Conforme Myers (2005), a maioria encontrava-se nos países da África subsaariana, e seu deslocamento se dava, principalmente, pelas secas que devastavam a produção e pelo avanço incontável da desertificação.

questões muito mais importantes, como o desenvolvimento e outras questões relacionadas. Na interpretação de Castles (2002),

[...] Black argumenta que estes não são refugiados ambientais como tal. Quando fatores ambientais fazem parte das migrações forçadas, elas são sempre lincadas à distância por fatores políticos e econômicos, e focando somente em fatores ambientais isoladamente não contribui no entendimento específico da situação da população deslocada.<sup>75</sup> (p. 1-2, tradução do autor).

Suhrke (1993), por seu turno, entende que há duas perspectivas opostas que analisam as causas das migrações ambientais: a primeira, que ele chama de “minimalista”, que vê nas mudanças ambientais uma variável que pode contribuir para a migração, mas que ainda é preciso mais conhecimento sobre o processo para se afirmar algo mais concreto; e a segunda perspectiva, denominada “maximalista” que entende que, realmente, a degradação ambiental já deslocou milhões de pessoas e irá fazer o mesmo com um número ainda maior de indivíduos.

Muito embora deva-se admitir que parte das migrações por questões ambientais esteja relacionada, também, a motivações econômicas e políticas, o que até aqui nunca foi negado, não se deve ignorar o fato de que milhões de pessoas deslocaram-se e têm se deslocado, diuturnamente, em função de mudanças ocorridas no meio ambiente e que um número muito mais expressivo irá somar-se a elas. Desse modo, faz-se pertinente que se observem sempre as razões ambientais sob um viés holístico, pois da mesma forma que Black admite que tais fatores estão relacionados a questões políticas e econômicas, também estas estão intimamente ligadas ao meio ambiente, construindo-se um elo de elementos que, em algum momento, se encontram e se influenciam.

Assim, se buscará analisar, dentre as causas que interferem na produção de pessoas deslocadas, aquelas que são responsáveis por uma quantidade maior de migrantes. Optou-se por distinguir entre quatro grandes fatores que, apesar de desencadear outros de intensidade menor, agem como alavancas de um processo que inicia na falta de respeito do homem com o meio ambiente. Tais fatores são: degradação ambiental, mudanças climáticas, desastres naturais<sup>76</sup> e a execução de projetos de infraestrutura, tais como barragens, usinas hidrelétricas, irrigação, etc.

---

<sup>75</sup> No original, em inglês: “Black argues that there are no environmental refugees as such. While environmental factors do play a part in forced migration, they are always closely linked to a range of other political and economic factors, so that focussing on the environmental factors in isolation does not help in understanding specific situations of population displacement.” (CASTLES, 2002, p. 1-2).

<sup>76</sup> Tal classificação é utilizada por Bogardi *et al.* (2007) e por Hugo (2008).

### **2.3.1 Degradação ambiental**

A degradação ambiental, de modo geral, pode ser percebida nos processos de desertificação, desmatamento, diminuição da biodiversidade, etc, e, normalmente, apresenta-se como resultado da ação do homem sobre o meio ambiente, através do uso irracional dos recursos naturais, numa velocidade maior que a de sua recuperação, buscando sustentar um modelo de desenvolvimento que exige a utilização contínua de tais recursos de forma a promover o crescimento econômico. Soma-se a isso o fato de haver um incremento populacional desordenado em boa parte do planeta, aumentando as demandas de produção e intensificando o uso da água e do solo.

Suhrke (1993), analisando a degradação ambiental como causa da migração, observa que:

De uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento, a degradação ambiental surge como uma causa muito próxima da migração. As causas subjacentes são encontradas na pressão do aumento da população sobre a terra e os padrões de utilização dos recursos. Demografia e economia política, em outras palavras, são os fatores causais mais salientes. No entanto, estas críticas obviamente interagem em formas específicas com variáveis ambientais. Às vezes, o resultado é uma espécie de tensão que leva a enormes migrações externas.<sup>77</sup> (1993, p. 7, tradução do autor).

Percebe-se que o autor relaciona o crescimento da população e as condições econômicas dos países ao nível de degradação ambiental. O primeiro fator é mais evidente, já que a qualidade de vida de um determinado grupo de pessoas é diretamente dependente da quantidade de recursos naturais existentes naquele local sendo que, uma vez excedida a capacidade de produção e de regeneração, a permanência das pessoas passa a tornar-se inviável. O mesmo autor assevera que é o aumento da população o fator que mais contribui para a degradação ambiental, afirmando que há uma estreita ligação entre tal dado e o aumento do desmatamento e da desertificação, por exemplo.

São, justamente, estes dois exemplos de degradação ambiental os fenômenos que mais tem levado as pessoas a deslocarem-se. A desertificação tem subtraído, anualmente, milhares de quilômetros quadrados de terra, em regiões tradicionalmente pobres, aumentando ainda mais o número de refugiados. O relatório do Projeto do Milênio das Nações Unidas afirma

---

<sup>77</sup> No original, em inglês: "From a broader development perspective, environmental degradation appears as a proximate cause of migration. The underlying causes are found in increasing population pressures on land and the patterns of resource use. Demography and political economy, in other words, are most salient causal factors. Yet these obviously interact in critical ways with specific environmental variables. Sometimes the result is stress of a kind that leads to massive outmigration." (SUHRKE, 1993, p. 7).



que a pobreza, somada à escassez de recursos naturais – resultado da desertificação – podem provocar o deslocamento de populações inteiras e irromper conflitos entre grupos sociais. (PNUD, 2005).

O fenômeno da desertificação, no entanto, não está restrito aos países africanos<sup>78</sup>. O deserto de Gobi, na China, avança cerca de dez mil quilômetros quadrados ao ano, ameaçando a população de aldeias inteiras. Na Ásia Central, o Mar de Aral, que banha o Cazaquistão e o Uzbequistão, perdeu 65% de sua superfície e 80% do volume de água, em razão de programas mal-sucedidos de irrigação, dando origem a uma gigantesca área de deserto (UN, 2005). No próprio Brasil, o problema da desertificação já afeta inúmeras áreas, principalmente na região nordeste, obrigando milhares de pessoas a abandonarem suas terras, buscando auxílio em outras regiões.

O aquecimento global vem acelerando o processo de desertificação. Estimativas da organização não-governamental espanhola “Ecologistas em Ação” afirmam que somente a desertificação expulsará 135 milhões de pessoas de suas casas até 2020. Desse total, 60 milhões estarão na África<sup>79</sup>. (BBC, 2007). Entretanto, é preciso cautela ao analisar tais dados, haja vista que a desertificação não age como o único motivo que impulsiona as pessoas a decidirem por migrarem.

A decisão de migrar, nesses casos, está ligada também a questões econômicas pelo fato de que as pessoas, apesar de não serem obrigadas por desastres naturais repentinos a deslocarem-se sendo consideradas, portanto, segundo a classificação de Bogardi *et al.* (2007) como migrantes ambientalmente forçados, optam por saírem do local por este não possibilitar quaisquer condições naturais que permitam algum tipo de exploração econômica. Um exemplo claro disso é o utilizado pelo próprio autor ao demonstrar que cerca de 900.000 pessoas por ano abandonam suas terras áridas e semiáridas, no México, pelo fato destas estarem sofrendo um rápido processo de desertificação, o que não lhes permite explorá-las para retirar-lhes o sustento, optando, normalmente, pela tentativa de atravessar a fronteira que separa o México dos EUA.

No âmbito internacional, os esforços para diminuir a desertificação e seus impactos sobre a população resultaram na instituição, em 1994, da Convenção das Nações Unidas para o Combate à desertificação. Tal convenção estabeleceu como objetivos principais o

---

<sup>78</sup> Segundo dados da UNCCD (*United Nations Convention to Combat Desertification*), cerca de 41% da superfície terrestre são cobertos por terras secas e que mais de 2 bilhões de pessoas experimentam uma relativa diminuição da sua qualidade de vida em razão disso. (UNCC, 2009).

<sup>79</sup> Tais dados foram afirmados, primeiramente, durante o I Simpósio de Almeria, na Espanha, realizado em 1994, no qual foi elaborada a “Declaração de Almeria”, que trata da questão da migração e sua relação com a desertificação.

combate à desertificação e a mitigação de seus efeitos, através da adoção de medidas eficazes em todos os níveis de resultados, apoiadas em acordos de cooperação internacional. Os países partes, nesse contexto, deverão, sob o pressuposto da “solidariedade internacional”, “[...] melhorar a cooperação e a coordenação aos níveis subregional, regional e internacional e concentrar os recursos financeiros, humanos, organizacionais e técnicos onde eles forem mais necessários<sup>80</sup>” (UNCCD, 2009, tradução do autor) no sentido de criar mecanismos de ajuda a pessoas deslocadas por razões ambientais, conforme o artigo 10º, 2, alínea *a*, da referida Convenção.

Também o desmatamento é uma das causas de degradação ambiental que leva as pessoas a migrarem. Este evento, provocado pelo homem, leva as populações tradicionais que habitam as áreas que antes eram cobertas por florestas, a buscarem outro *habitat* que lhes forneça os recursos necessários a sua sobrevivência. Nesse tipo de migração, conforme Suhrke (1993) o deslocamento não é, necessariamente, o maior prejuízo sofrido, pelo fato de algumas destas populações estarem habituadas a movimentarem-se. O maior resultado, contudo, segundo o autor, é a desagregação e a destruição, muitas vezes, do sentimento de comunidade que envolvia as pessoas de determinado grupo, já que nesse tipo de migração são comuns os casos em que alguns indivíduos acabam buscando lugares diferentes para habitar daqueles escolhidos pela maioria do grupo.<sup>81</sup>

Wood (2001) acrescenta que, além desta forma de dano, também os conhecimentos tradicionais são diretamente atingidos, se aumentado o risco da perda da cultura, do costume e da tradição destes povos, já que a migração pressupõe o contato de um povo com outro, o que poderia resultar na supressão ou na redução das características culturais de um grupo em detrimento de outro. Habermas (2004) discorda de tal percepção, avaliando que é possível que minorias sejam inseridas em um Estado diferente, desde que estas estejam organizadas enquanto comunidade, permitindo uma “inclusão com sensibilidade para as diferenças” (2004, p. 172). Dessa forma, não se somariam mais prejuízos aos deslocados por causas ambientais além daqueles já causados pela perda, muitas vezes irreparável, do local onde habitavam.

---

<sup>80</sup> Artigo 3º, *b*, da Convenção. No original, em inglês: “[...] improve cooperation and coordination at subregional, regional and international levels, and better focus financial, human, organizational and technical resources where they are needed” (UNCCD, 2009). (UNCCD, 2009).

<sup>81</sup> Suhrke (1993) cita como exemplo tribos que habitam florestas na América Central, na floresta Amazônica e na Índia.

### 2.3.2 Mudanças climáticas

O debate sobre as migrações ambientais foi potencializado nos últimos anos em face da perspectiva das alterações no meio ambiente decorrentes das mudanças climáticas. Estudos recentes publicizados pelo IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) revelaram possíveis cenários para um futuro próximo que irão afetar significativamente a vida de milhões de pessoas em todo o mundo, independentemente do local onde vivem, da classe social ou da contribuição que tenham dado ao aquecimento global.

A temperatura da terra é regulada por gases conhecidos como “gases do efeito estufa”<sup>82</sup> que retêm energia e que formam uma espécie de estufa natural sobre o planeta. Eles são responsáveis pelo equilíbrio da temperatura terrestre, mantendo-a em torno dos 30°C, possibilitando, dessa forma, a existência da vida no planeta, uma vez que sem esse efeito natural a superfície da terra congelaria. Segundo o relatório final do IPCC, “As emissões de gases causadores do efeito estufa cresceram 70% entre 1970 e 2004”. Somente a concentração de CO<sub>2</sub> “[...] excede de longe o patamar natural dos últimos 650.000 anos”, sustenta o relatório. (IPCC, 2008).

Tais alterações resultarão em consequências diretas sobre a vida das pessoas. Uma das mais evidentes será, sem dúvida, o aumento da temperatura média do planeta que irá variar, positivamente, entre 1,8°C e 4°C até o final do século XXI. Tal aumento poderá ser ainda maior, podendo chegar a 6,4°C, caso o crescimento do consumo de combustíveis fósseis mantenha-se no ritmo atual. Estas mudanças, mesmo no seu cenário mais otimista, resultarão em inúmeros efeitos negativos no equilíbrio ecológico do globo terrestre, tornando o clima ainda mais dinâmico e elevando o nível dos mares em entre 13 e 94 cm. (IPCC, 2007).

Segundo as Nações Unidas (2005), a elevação do nível dos mares, em decorrência do aumento da temperatura média do planeta, inundará milhares de quilômetros quadrados de terra, atingindo desde ilhas inteiras até a costa de países como China, Indonésia, Tailândia, Vietnã, Holanda e, até mesmo, os Estados Unidos, que poderá perder até 36 mil quilômetros quadrados de sua área. À humanidade, nesse contexto, será permitido o benefício da escolha, podendo optar por caminhos que resultarão em fenômenos de maior ou menor intensidade e devastação, porém, todos seguidos de mudanças significativas à manutenção da vida no

---

<sup>82</sup> Vapor d'água, o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), o ozônio (O<sub>3</sub>), o metano (CH<sub>4</sub>), o óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), entre outros.

Planeta, inexistindo um caminho seguro, segundo a ciência, que evite que o homem sofra os males de séculos de utilização irracional dos recursos naturais.

De qualquer maneira, fenômenos que antes eram considerados normais, em razão da sua regularidade, serão mais frequentes e terão uma magnitude muito maior. Ciclos hidrológicos mais intensos provocarão eventos extremos como tempestades, enchentes e inundações. Além do que, resultarão também no prolongamento dos períodos de seca e estiagem. Com isso, as áreas consideradas agricultáveis poderão diminuir e a desertificação avançará mais rapidamente, expulsando milhões de pessoas de seus *habitats*, principalmente nos países mais pobres onde os recursos tecnológicos não estão tão presentes na agricultura, o que poderia minimizar as perdas. “Produção agrícola, incluindo o acesso à comida, em muitos países africanos e regiões, estão projetados para serem severamente comprometidos pelas mudanças e variações climáticas.”<sup>83</sup> (2007, p. 10, tradução do autor) revela um relatório recente do IPCC.

Contudo, os cenários mais catastróficos resultarão da elevação do nível dos oceanos. A manutenção de altas taxas de emissão de CO<sub>2</sub> projetarão um dos cenários mais alarmantes para o planeta. Prevê-se que 25 e 42 por cento das áreas costeiras do mundo serão completamente inundadas, nos anos de 2050 e 2100, respectivamente, o que poderá provocar até 140 milhões de pessoas deslocadas por tais inundações até o final do século. (BROWN, 2008).

Estas pessoas estão sendo denominadas, por alguns autores, como “refugiados do clima”<sup>84</sup>, “refugiados climáticos” ou, ainda, “migrantes das mudanças climáticas” e, muito embora sejam uma espécie de “migrantes ambientais”, têm recebido uma atenção especial da comunidade científica, haja vista formarem a porção que mais cresce entre as pessoas deslocadas. Black *et al.* (2008), redefinindo o entendimento de “migrante ambiental” elaborado pela IOM, conceituou-os como aquelas

[...] pessoas ou grupos de pessoas que, por motivos de súbita ou progressiva mudança no ambiente como resultado das alterações climáticas que afetam negativamente a vida ou as condições de vida, são obrigados a deixar suas residências habituais, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, movendo-se no seu país ou para o estrangeiro<sup>85</sup>. (2008, p. 31, tradução do autor).

<sup>83</sup> No original, em inglês: “Agricultural production, including access to food, in many African countries and regions is projected to be severely compromised by climate variability and change.” (IPCC, 2007).

<sup>84</sup> Brown (2008), IOM (2008), Black *et al.* (2008), Felli (2008).

<sup>85</sup> No original, em inglês: “[...] persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment as a result of climate change that adversely affect their lives or living

Este conceito vem sendo fortalecido pelos recentes estudos divulgados pelo Grupo de Trabalho II sobre “Impactos, adaptação e vulnerabilidade”, que fazem parte do quarto relatório de avaliação do IPCC sobre mudanças climáticas, mencionando o alto potencial de migração da população, que se desencadeará pelo aumento do número de áreas afetadas pelas inundações e pela atividade de ciclones tropicais e que, por sua vez, implicará no comprometimento da segurança alimentar haja vista que a produção e o abastecimento de alimentos ficarão mais vulneráveis, bem como no risco de epidemias em face da exposição das pessoas a doenças contraídas em ambientes alagados. (IPCC, 2008). Sendo assim, parece ser inequívoca a constatação de que, diante da elevação do nível do mar e de seu consequente avanço sobre as áreas costeiras, um grande número de pessoas será forçada a abandonar seus lares buscando algum amparo longe dali.

Os números estimados dessas pessoas não são unânimes, mas qualquer um dos dados refere-se a milhões de indivíduos forçados a fugirem do lugar que habitam em função de alterações no ambiente provocadas pelas mudanças climáticas. Black *et al.* (2008) atribui esta imprecisão em determinar uma quantidade aproximada de pessoas deslocadas à falta de consenso sobre a maneira como fatores relacionados à pobreza, escassez de recursos naturais e conflitos políticos podem influenciar no nexo entre migração e tensões ambientais.

De qualquer forma, partindo-se de cenários medianos, pode-se afirmar que poderá ocorrer um acréscimo de pelo menos 10 e até 25 milhões de pessoas deslocadas ao ano, até 2050, em função da elevação do nível dos mares, podendo-se chegar entre 40 e 140 milhões ao ano a partir de 2050. Tais dados são assustadores e revelam uma perspectiva pouco agradável para as próximas décadas em relação ao sustento e à qualidade de vida das pessoas. Segundo Brown (2008)

A avalanche de estatísticas acima se traduz em um simples fato – de que as tendências atuais da ‘capacidade de carga’ de grande parte do mundo, ou seja, a capacidade dos diferentes ecossistemas de fornecer alimentos, água e abrigo para populações humanas, será comprometida pelas mudanças climáticas.<sup>86</sup> (2008, p. 17, tradução do autor).

---

conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad.” (BLACK *et al.*, 2008, p. 31).

<sup>86</sup> No original, em inglês: “The avalanche of statistics above translates into a simple fact—that on current trends the “carrying capacity” of large parts of the world, i.e. the ability of different ecosystems to provide food, water and shelter for human populations, will be compromised by climate change.” (BROWN, 2008, p. 17).

Evidências das alterações provocadas pelo aumento do nível do mar já podem ser observadas em alguns lugares do mundo. O Estado de Tuvalu, formado por um grupo de atóis localizado no Oceano Pacífico é um dos países que já vem percebendo no seu território os efeitos da elevação do mar<sup>87</sup>.

Considerado pela ONU como o quarto menor país do mundo em extensão territorial, com cerca de 26 km<sup>2</sup> e uma população que soma pouco mais de 11.000 habitantes, Tuvalu encontra-se em pleno processo de retirada das pessoas de seu território, o que já era previsto desde o ano 2000, quando o país aderiu às Nações Unidas com o objetivo específico de aquilatar a discussão sobre as mudanças climáticas, buscando, especialmente, convencer os países do mundo a assinarem o Protocolo de Quioto<sup>88</sup>, documento este que prevê a redução das emissões de gases causadores do efeito estufa. Além disso, sua intenção também foi rediscutir as políticas de migração empregadas por seus países vizinhos, como Nova Zelândia e Austrália, uma vez que estes admitem somente a entrada de um pequeno número de pessoas por ano, o que não se mostra suficiente para suprir a demanda de migrações que ocorrerão.

Na mesma situação de Tuvalu está a República das Maldivas, um arquipélago do Oceano Índico, localizado ao sul da Ásia, formado por inúmeras ilhas, a maioria delas inabitadas, onde vivem cerca de 300.000 pessoas. Segundo dados do IPCC (2007), considerando suas previsões mais otimistas, este conjunto de ilhas terá 75% de seu território submerso nos próximos 20 anos, o que forçará a grande maioria dos seus habitantes a buscarem um novo local para viverem.

Uma das medidas adotadas pelo governo maldivo, além da tentativa de bloquear a elevação do nível do mar com a construção de barreiras artificiais de areia e de corais, que apesar de válidas, são apenas paliativas em face à gravidade da situação, é adquirir áreas de terra em outros países para abrigar sua população, além de aumentar, gradativamente, a extensão de uma ilha artificial, mais alta que as demais, que já está sendo “construída” há alguns anos, justamente pelo fato do avanço do mar sobre o território.

Muito embora se utilize, comumente, a expressão “refugiados ambientais” para se referir a essas pessoas, conforme a classificação sugerida por Bogardi *et al.*(2007) elas se

---

<sup>87</sup> Conforme Bogardi *et al.* (2007), os pontos mais altos de Tuvalu encontram-se a apenas cinco metros do nível do mar, ocorrendo inundações frequentes em seu território em razão do aumento das marés. Contudo, a ameaça da elevação do nível dos oceanos pode transformar tais inundações que, atualmente, são intermitentes, em um evento definitivo, expulsando a população da ilha de seus lares.

<sup>88</sup> O ano de 2009 será marcado pelo início das discussões quanto a uma nova versão do Protocolo de Quioto, uma vez que as metas estabelecidas por este documento dificilmente poderão ser cumpridas até 2012, ano em que finda o prazo para sua implementação.

enquadrariam, na verdade, como “migrantes ambientais forçados”, pois, mesmo não sendo necessária sua imediata remoção, esta inevitavelmente irá acontecer, contrariamente a definição dada pelo próprio autor aos “refugiados”, os quais, por um evento irreprimível, causado ou não pelo homem, são forçados, imediatamente, a fugirem do local atingido. Já, segundo o entendimento da IOM (2007), as pessoas de Tuvalu e das Maldivas deveriam ser tratadas como “migrantes por alterações ambientais graduais em estágio avançado”, não mencionando, também, a expressão refugiados.

A utilização de tais exemplos evidencia sua gravidade e a urgência da discussão acadêmica, científica e política, em escala global, da questão dos migrantes ambientais, procurando-se construir mecanismos que permitam, por um lado, minimizar os resultados do aquecimento global nos países e, por outro, criar condições de adaptação às pessoas afetadas.

### **2.3.3 Desastres naturais**

Um dos exemplos mais recentes de desastre natural que tenha provocado impactos devastadores sobre os países e sua população foi, sem qualquer dúvida, o tsunami, ocorrido em 26 de dezembro de 2004. Tal evento varreu, com ondas gigantes, parte do território de 14 países, deixando um rastro de destruição de mais de duas centenas de milhares de mortos e um número muitas vezes maior de pessoas deslocadas, além de prejuízos calculados em torno de 10 bilhões de dólares. (NAIK *et al.*, 2007).

A seu turno, em agosto de 2005, o furacão *Katrina*, outro desastre natural de proporções gigantescas, alcançou o nível máximo da categoria<sup>89</sup>, numa escala que vai de 1 a 5 ao atingir a parte centro-norte da costa do Golfo dos Estados Unidos, arrasando o estado de Nova Orleans e forçando o deslocamento de mais de 1,5 milhão de pessoas, em pouco mais de duas semanas, para outras regiões do território norte-americano. Destas, cerca de 300.000 não haviam retornado, mesmo dois anos após àquele episódio. Os resultados do furacão *Katrina* foram agravados pela insuficiência de infraestrutura básica da região, como hospitais, escolas, ginásios, ou outros locais que pudessem abrigar a população deslocada, bem como pela pobreza da população da região que, na sua maioria, era formada por negros e migrantes

---

<sup>89</sup> O furacão Katrina atingiu a categoria 5 na chamada *Escala de Furacões de Saffir-Simpson*, que mede a intensidade dos ventos e que vai de 1 a 5. Porém, ao chegar à costa sudeste dos Estados Unidos, no estado de Nova Orleans, sua força era considerada de grau 4. De qualquer forma, os ventos do furacão atingiram 280 quilômetros horários.

hispanicos, além da falta de habilidade dos governos e instituições em lidar com aquele tipo de situação. (BOGARDI *et al.*, 2007).

Recentemente, também, no Brasil, em novembro de 2008, inúmeros municípios do estado de Santa Catarina foram atingidos por fortes e intermináveis chuvas que, num período de cinco dias, equivaleram-se a meses de precipitações.<sup>90</sup> As condições meteorológicas e geográficas da região foram determinantes para que ocorressem incontáveis desmoronamentos, matando mais de uma centena de pessoas e desabrigando outras milhares<sup>91</sup>.

Estes são exemplos extremos dos danos que podem ser provocados por eventos naturais desastrosos, os quais, segundo o IPCC (2007) tornar-se-ão mais frequentes e intensos neste século, devido ao aumento da temperatura média do planeta, provocada pela ação do homem sobre os recursos naturais. O comportamento do ser humano agravou a extensão dos desastres naturais, levando Jacobson (1988) a utilizar a expressão “*unnatural disaster*”, ao referir-se a eventos que, mesmo envolvendo fenômenos naturais, têm seus resultados exacerbados pela pressão das atividades humanas sobre as florestas, os solos e todos os ecossistemas, elevando a quantidade de pessoas atingidas por eventos incontroláveis, dificultando, inclusive, o próprio levantamento dos danos causados.

Cabe mencionar aqui, também, os desastres ambientais diretamente provocados pelo homem, seja em virtude de imprudência ou imperícia na execução de obras, na produção, transporte ou armazenamento de materiais tóxicos, assim como nos empreendimentos em que não se tem certeza dos danos que podem ser causados ao meio ambiente e aos seres humanos. Cite-se o emblemático caso da explosão da usina nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, em 1986, em que cerca de 10.000 pessoas tiveram que abandonar seus lares, sob o argumento de não serem expostas à radiação nuclear. (JACOBSON, 1988).

Trindade (1993), nessa senda, propõe a distinção entre desastres naturais e desastres ambientais, atribuindo àqueles os eventos naturais “puros”, que ocorrem sem a interferência humana, tais como os relacionados a vulcões, relâmpagos, terremotos, furacões e, a estes, os fenômenos aos quais os homens têm responsabilidade, direta ou indiretamente, como vazamentos de óleo, incêndios florestais e, inclusive, eventos causados pelas mudanças climáticas, como secas e inundações, argumentando que, no âmbito de abrangência da

---

<sup>90</sup> Cerca de 49 municípios foram afetados diretamente pelas chuvas torrenciais. Destes, oito ficaram isolados e catorze decretaram estado de calamidade pública. Somente em Blumenau, município do Vale do Itajaí, as precipitações somaram 588 milímetros em cinco dias, o que equivale a 300 bilhões de litros de água, suficientes para abastecer a cidade de São Paulo por três meses.

<sup>91</sup> Segundo a Defesa Civil do Estado de Santa Catarina, quase 80.000 pessoas foram obrigadas a sair de suas casas em busca de locais mais seguros.



Declaração de Cartagena de 1984, as pessoas atingidas por desastres ambientais poderiam ser beneficiadas, já que o referido documento, em sua Terceira Conclusão, refere-se a “[...] outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.”, expressão que poderia ser entendida como suficiente para abarcar tais grupos de pessoas. Contudo, ainda se esbarraria na questão da falta de proteção das demais espécies de deslocados ambientais, que ficariam excluídos do amparo da Declaração, além do que, em se tratando de um acordo regional, ele estaria limitado em seu alcance, não atingindo ao objetivo de proteger a todas as pessoas que se deslocam por causas ambientais.

Ainda, quanto aos desastres naturais, percebe-se que o crescimento da população, a ocupação irregular dos espaços, a insuficiência e a inexistência de infraestrutura pública em muitos lugares contribuem para que se aumente a vulnerabilidade da população quando da ocorrência de algum desastre natural, potencializados pelas alterações climáticas. Nesse sentido a manifestação da ACNUR:

Cada vez há menos dúvidas de que a recente escalada no número de atingidos por desastres se deve mais ao incremento da vulnerabilidade aos riscos que a uma maior frequência dos riscos *per se*. Não obstante, se reconhece que as mudanças climáticas podem ter a ver com o aumento do número e da gravidade dos perigos naturais.<sup>92</sup> (2006, p. 28, tradução do autor).

Verifica-se, também, que o número de pessoas que já foram afetadas por desastres naturais são bem maiores quando somados os eventos de proporções menores ocorridos em países em que os resultados não recebem a mesma notoriedade. Conforme Piguet (2008), estimativas apresentadas em 2007 pelo *International Disaster Database* demonstram que pelo menos 140 milhões de pessoas foram afetadas por inundações e furacões entre os anos de 2000 e 2005 sendo, porém, muito difícil legitimar tais dados, uma vez que, segundo o próprio autor, eles provavelmente poderão ser muito maiores em função de que grande parte das áreas afetadas são densamente povoadas e apresentam registros precários de informações sobre a população.

De qualquer forma, apesar de impossibilidade de demonstrar com números precisos os impactos causados pelos desastres naturais no planeta, seja no que se refere às vidas subtraídas ou aos prejuízos econômicos, sociais e ambientais causados, pode-se perceber que determinadas características são inerentes à grande parte dos eventos

---

<sup>92</sup> No original, em espanhol: “Cada vez hay menos dudas de que la reciente escalada en el número de damnificados por desastres se debe más al incremento de la vulnerabilidad a los riesgos que a una mayor frecuencia de los riesgos *per se*. No obstante, se reconoce que el cambio climático puede tener que ver con el aumento del número y la gravedad de los peligros naturales.” (ACNUR, 2006, p. 28).

ocorridos. Primeiramente, percebe-se que na ocasião de desastres ambientais, mesmo de grandes proporções, as movimentações ocorrem dentro dos próprios países atingidos, e não entre um Estado e outro, ocorrendo que, mesmo que a concepção de “refugiados”, estabelecida pela Convenção de Genebra de 1951, incluísse as pessoas refugiadas por questões ambientais, ainda assim estar-se-ia diante da impossibilidade de tratá-las como tal, já que, pela definição por ela criada, exige-se que haja a transposição da fronteira de um país para que se possa oferecer algum tipo de amparo. Nesse sentido, se verificaria, então, a existência de deslocados internos que, muito embora padeçam dos mesmos problemas sofridos por pessoas que fogem de seus países, não possuem qualquer garantia de proteção.

A permanência ou não das pessoas em países abalados por eventos naturais como furações, inundações, terremotos, etc, é imprescindível para o enquadramento destas como “refugiados”, segundo o entendimento da Convenção de 1951, não se solucionando a questão de sua proteção. Desse modo, a formatação de uma categoria mais ampla, que englobe todos os migrantes ambientais, se mostra um tanto quanto coerente, permitindo criar mecanismos jurídicos que, no âmbito internacional e também das legislações internas, não deixem desamparadas quaisquer pessoas que se desloquem por causas ambientais. Desse modo, tanto o modelo desenvolvido por Bogardi *et al.* (2007) quanto pela IOM (2007) são passíveis de serem aproveitados, uma vez que não fazem distinção entre deslocados por desastres ambientais que tenham ou não saído de seus países.

Outra característica evidenciada nos eventos ambientais de grande magnitude é que uma parte significativa das pessoas atingidas acaba retornando ao local de onde fugiram. De acordo com Piguet (2008), as prováveis causas disso são a falta de condições financeiras destas pessoas para deslocarem-se por áreas maiores, bem como o caráter temporário do fenômeno que causou a expulsão, além do desejo de reconstrução e de recuperação daquilo que tenham perdido. Conforme o autor (2008, p. 5-6) “Vivendo principalmente em países pobres, as vítimas tem pouca mobilidade e a maioria dos deslocados retorna tão breve quanto possível para reconstruir seus lares nas zonas dos desastres.”<sup>93</sup> (tradução do autor).

A reconstrução, contudo, é um fator que depende muito mais de recursos financeiros do que do simples desejo de reconstrução. Os danos ambientais causados por catástrofes ambientais assemelham-se aos danos causados às economias dos países atingidos e,

---

<sup>93</sup> No original, em inglês: “Living mainly in poor countries, the victims have little mobility and the majority of the displaced return as soon as possible to reconstruct their homes in the disaster zone.” (PIGUET, 2008, p. 5-6).

principalmente, às próprias pessoas que, na maioria das vezes, perdem todo o pouco que tinham. O impacto destas perdas é muito mais significativo nas populações dos Estados mais pobres, podendo implicar, inclusive, na anulação temporária da capacidade de crescimento econômico ou da própria retração da economia, tornando-os ainda mais vulneráveis economicamente, (BOGARDI *et al.*, 2007), além do que a falta de infraestrutura do Estado, bem como a dificuldade de acesso dos órgãos internacionais aumenta o risco destas populações ficarem desamparadas. (UNHCR, 2006).

Tal contexto agrava-se ainda mais diante da concentração populacional em certas regiões do planeta em que a precariedade das condições econômicas alia-se à fragilidade dos ambientes em que vivem.<sup>94</sup> Bogardi *et al.* (2007, p. 27, tradução do autor). afirma que “Os pobres suportam uma carga desproporcional de danos diretos decorrentes de catástrofes ambientais comparado a sua capacidade financeira e outras capacidades, e as alterações climáticas vão exacerbar este efeito.”<sup>95</sup>

Dessa forma, exige-se que se aprimorem as políticas de cooperação entre os países no sentido de minimizar os impactos causados pelos desastres naturais, seja através do repasse de recursos financeiros, seja através de transferência de tecnologia e recursos humanos necessários à mitigação dos efeitos de tais eventos. Do mesmo modo, busca-se que se construam estratégias de adaptação aos grupos atingidos por desastres naturais, exigindo-se dos países desenvolvidos que contribuam com os Estados mais vulneráveis de forma a criar mecanismos de proteção e de minimização dos impactos.

### **2.3.4 Projetos de infraestrutura e desenvolvimento**

A degradação ambiental, as mudanças climáticas e os desastres naturais são os fatores que mais produzem migrantes ambientais no planeta. Contudo, estes não são os únicos problemas que resultam em pessoas que se deslocam por causas relacionadas ao meio ambiente. As grandes obras, públicas ou privadas, que buscam o desenvolvimento, como a construção de barragens, por exemplo, criam uma espécie bem específica de migrantes por razões ambientais, mas que tem crescido voluptuosamente nas últimas décadas.

---

<sup>94</sup> Conforme Bogardi *et al.* (2007) cerca de 160 milhões de pessoas vivem em zonas costeiras, estando vulneráveis a inundações e temporais. Além disso, um número tão maior de pessoas habitam áreas de alto risco de atividades sísmicas, como Índia, China e o sudeste da Ásia, elevando as probabilidades dos danos atingirem um grande número de indivíduos.

<sup>95</sup> No original, em inglês: “The poor bear a disproportional burden of direct damage from environmental disasters compared to their relative financial and other coping capacities, and climate change will exacerbate this effect.” (Bogardi *et al.*, 2007, p. 27).

Na China e na Índia, cerca de 50 milhões de pessoas tiveram de ser reassentadas desde os anos 80 e muitas ainda serão em razão da construção de enormes barragens.<sup>96</sup> Shiva (1991) afirma que, somente durante aquele período, milhares de famílias tiveram que ser deslocadas devido à construção de barragens na bacia do rio Krishna, o que acabou gerando inúmeros conflitos locais pelo fato de a população não querer abandonar seus lares. Segundo a autora, grandes barragens, irrigação extensiva<sup>97</sup> e grandes desvios de rios podem ser projetos que podem ser associados a pelo menos três tipos de conflitos: o primeiro está relacionado com o deslocamento de pessoas de seus países de origem, gerando grupos de pessoas que a autora chama de “refugiados ecológicos”. O segundo tipo de conflito relaciona-se à questão da utilização intensiva de água em projetos de irrigação, resultando em graves impactos ambientais e sociais, já que ao se destinar tal recurso natural à irrigação em larga escala, compromete-se o atendimento das necessidades mínimas das pessoas, além de acelerar o esgotamento deste recurso. O terceiro tipo de conflito refere-se aos resultados dos desvios de grandes rios e os direitos das populações que veem tal recurso lhes ser subtraído.

Interessa mais a este trabalho a questão das pessoas que precisam migrar em função da realização de grandes obras. Num primeiro momento, segundo Shiva, o problema das pessoas que se deslocam em razão da execução de barragens, projetos de irrigação, etc, reflete-se na questão da violação de direitos humanos, retirando-se delas garantias já conquistadas como a própria moradia e o acesso a condições mínimas de subsistência, pois não há outra escolha a estas pessoas senão deslocar-se, mesmo sabendo que, em muitos casos, a reinstalação em outros lugares não lhes é assegurada. Ao contexto inicialmente voltado ao desrespeito aos direitos humanos somou-se a discussão ambiental, desenhando-se uma nova abordagem à questão das pessoas deslocadas pela execução de grandes obras. No entendimento de Shiva (1991, p. 134)

Este conflito, que inicialmente manifestou-se através das lutas pelos direitos humanos baseado na violação dos direitos das pessoas deslocadas, agora tem tomado um turno ecológico, com as questões dos direitos humanos

---

<sup>96</sup> Segundo dados do ACNUR, os deslocamentos e reassentamentos forçados induzidos pelo desenvolvimento, afetam, pelo menos, 10 milhões de pessoas por ano. Acredita-se que grande parte destas (ao menos 33 milhões de pessoas) vivam na Índia. (ACNUR, 2006).

<sup>97</sup> De acordo com Wood (2001), na Índia, desde 1947, cerca de 20 milhões de pessoas foram forçadas a deslocarem-se de suas casas, buscando novas alternativas de sobrevivência devido à ocupação das terras por grandes projetos de irrigação.

entendidos como intimamente relacionadas com questões ecológicas.<sup>98</sup> (tradução do autor).

Não se discute que a manutenção de um meio ambiente equilibrado que permita condições dignas de sobrevivência às pessoas relaciona-se de perto com a questão do respeito aos direitos humanos. Pelo contrário, afirma-se que o direito à vida constitui-se na principal prerrogativa a ser defendida em todos os momentos e em qualquer parte do mundo. Nele está pressuposto o “[...] direito de todo ser humano de dispor dos meios apropriados de subsistência e de um padrão de vida decente.” (TRINDADE, 1993, p. 73).

Por outro lado, verifica-se que, no caso da execução de grandes projetos de infraestrutura, são os grupos étnicos mais pobres e marginalizados os mais afetados pelos transtornos causados por tais projetos, uma vez que estes são grupos mais vulneráveis e com menos respaldo político frente, principalmente, aos grandes investidores externos. Assim, ainda que se exija, por parte dos órgãos financiadores destes empreendimentos, que se garantam indenizações e reassentamentos apropriados às comunidades deslocadas, tais requisitos são difíceis de se fazerem cumprir e, mesmo que sejam respeitadas tais condições, as indenizações oferecidas são, de regra, insuficientes, violando-se, repetidamente, aos direitos humanos. Como entende o ACNUR: “[...] para os deslocados o resultado é com frequência a desapropriação da terra e dos recursos, a violação de seus direitos humanos e um agravamento das condições de vida.”<sup>99</sup> (2006, p. 29, tradução do autor).

Ora, se a premissa da relação entre direitos humanos e equilíbrio ambiental é inquestionável, então, também o é o fato de que ao se obrigar grupos de pessoas a deslocarem-se em função da instalação de grandes empreendimentos, mesmo que para viabilizar o crescimento econômico, sem cumprir com as devidas garantias de que condições de vida iguais ou melhores lhes serão proporcionadas em um outro local, se estará violando o direito fundamental à vida.

Nesse sentido, para o ACNUR (2006), a principal diferença entre as pessoas deslocadas por projetos de desenvolvimento, afetadas em seus direitos fundamentais é, justamente, a falta de um sistema adequado de proteção. Tal alternativa, louvável sob o ponto de vista do cumprimento das garantias fundamentais do ser humano, seria, contudo,

---

<sup>98</sup> No original, em inglês: “This conflict, which originally expressed itself through human rights struggles based on the violation of rights of displaced people, has now taken an ecological turn, with human rights issues being perceived as intimately linked with ecological issues.” (SHIVA, 1991, p. 134).

<sup>99</sup> No original, em espanhol: “[...] para los desplazados el resultado es con frecuencia la desposesión de la tierra y los recursos, la violación de sus derechos humanos y un empeoramiento de su nivel de vida.” (ACNUR, 2006, p. 29).

insuficiente, ao tratar-se da categoria dos migrantes ambientais como um todo o que exigiria, por sua vez, um sistema jurídico internacional mais amplo, que tentasse atingir o maior número possível de pessoas que, por questões ambientais, fossem obrigadas a deslocarem-se.

### 3 O DIREITO E OS DESLOCADOS/MIGRANTES AMBIENTAIS

As discussões quanto à problemática das pessoas que se deslocam em função de causas ambientais são recentes no contexto jurídico, tanto no âmbito internacional como no regional. A maior parte da produção teórica, nesse sentido, origina-se dos debates ligados à questão dos refugiados e se fundamenta em documentos, estudos e análises elaborados pelas Nações Unidas, através de um órgão específico para tanto, o ACNUR, voltado a estabelecer e executar a tarefa de proteger as pessoas refugiadas por perseguições políticas, sociais e raciais.

O evidente desrespeito do meio ambiente pelo homem, perante a utilização de seus recursos muito além da sua capacidade de regeneração vêm potencializando tal discussão, uma vez que a quantidade de pessoas em situação de desamparo semelhante ao do refugiado definido pela Convenção de Genebra de 1951 tem aumentado significativamente nos últimos anos. Além disso, não bastasse o crescimento da quantidade de pessoas deslocadas por causas ambientais, os povos atingidos constituem-se, na sua maioria, dos grupos mais vulneráveis, seja por sua incapacidade de reagir aos danos de desastres naturais, seja pela ausência do Estado em oferecer proteção jurídica e da insuficiência econômica deste em suprir suas necessidades.

Após a percepção de que os grupos destituídos de sua nacionalidade, depois da Primeira Guerra Mundial, possuíam garantias mínimas que precisavam ser respeitadas, e que isso só seria possível se um direito humano, em especial, lhes fosse garantido prioritariamente: o *direito a ter direitos*, concretizado pelo direito à cidadania, tal pressuposto tornou-se um fundamento a ser buscado ao se pretender construir uma estrutura jurídica e material que fornecesse proteção aos deslocados, quer por causas ambientais ou não.

Conforme Lafer, o “direito a ter direitos” “[...] significa pertencer, pelo vínculo da cidadania, a algum tipo de comunidade juridicamente organizada e viver numa estrutura onde se é julgado por ações e opiniões, por obra do princípio da legalidade.” (2006, p. 154). Contudo, a cidadania, por si só, não se torna um direito amplo e homogêneo se não for construída em torno de um significado de Estado que, do mesmo modo que ofereça um tratamento digno aos seus, não ignore os povos que se deslocam de outros países em busca de proteção.

Nesse sentido, Immanuel Kant, há mais de dois séculos<sup>100</sup>, na obra “À paz perpétua” referia-se a um “direito de posse comunitária da terra” que se desdobraria na formulação do “direito de hospitalidade universal”. Apesar do autor envolver-se na discussão da construção de um “direito cosmopolita”, baseado na composição de uma associação de nações<sup>101</sup>, a qual seria responsável pelo desenvolvimento de alianças com o objetivo de eliminar os conflitos bélicos, criando um ambiente harmônico entre os Estados, sua contribuição foi importante no sentido de ressaltar um pressuposto a ser observado quando do deslocamento de pessoas para países diferentes, qual seja, o da “hospitalidade universal”. Nas palavras de Kant (2004, p. 137):

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

O “direito de hospitalidade” de Kant assemelha-se ao princípio de *non-refoulement*, instituído pela Convenção de Genebra sobre refugiados por tratarem-se, ambos, de uma norma *jus cogens* que se baseia em pressupostos universais de que deve haver uma garantia mínima de segurança a ser oferecida aos povos migrantes, seja de não serem devolvidos ao seu país de origem sem a garantia de que, em seu retorno, não terão suas vidas ameaçadas por perseguições, seja por terem de ser recebidos de forma pacífica e não hostil.

Benhabib (2004) entende que o direito de hospitalidade ocupa um espaço entre os direitos humanos e os direitos civis, por invocarem a premissa da humanidade e por referirem-se ao fato de cada pessoa ser membro de uma república diferente, possuindo vínculos que são indisponíveis, mas que, ao mesmo tempo, lhe garantem a condição de copossuidores do planeta, indicando que o “direito cosmopolita” defendido por Kant possui um mínimo de fundamento, apesar de frágil em sua concepção.

Quanto a isso, Habermas (2004, p. 209) acredita que tal “direito cosmopolita” “[...] tem de ser institucionalizado de tal modo que vincule os governos em particular.” Da

<sup>100</sup> A obra “À paz perpétua” foi publicada por Kant, em 1795.

<sup>101</sup> Habermas (2004) indica que, apesar de o ideal de construção de um “direito cosmopolita” moldado por Kant necessitar de uma reformulação conceitual, em face da evolução dos meios de comunicação, que aproximaram, como nunca antes, os povos, ele ganhou um impulso considerável após a Segunda Guerra Mundial, com a constituição das Nações Unidas, o que tornou a idéia de “paz perpétua”, pelo menos nos anos que se seguiram, um compromisso de todos que dela se tornaram membros.



mesma forma, num sentido estrito, também a “hospitalidade universal” precisa ser assegurada, de modo a comprometer os Estados a oferecerem aos migrantes ambientais um grau mínimo de condições, que lhes garanta a sobrevivência até que se restabeleça uma situação que sustente a permanência de tais grupos no país de origem. Então, segundo Benhabib (2004, p. 36), “O direito universal de hospitalidade que pertence a toda pessoa humana nos impõe um *dever moral imperfeito* de ajudar e oferecer refúgio a todos aqueles que têm em perigo sua vida, seu físico e seu bem-estar.<sup>102</sup>” (tradução do autor). O autor utiliza a palavra “imperfeito” por entender que, por mais justificável que possa ser a necessidade de tratar apropriadamente aos deslocados, este dever é condicional, podendo permitir exceções e ser anulado sob o argumento de autopreservação de direitos inerentes à população do país receptor.

De qualquer forma, a discussão principal reside no fato de que, ainda que moralmente haja um dever de oferecer, mesmo que temporariamente, condições de permanência no território de um outro país às pessoas deslocadas, não há uma obrigação jurídica que vincule os Estados a adotarem tal comportamento com os refugiados ambientais, ou com qualquer outra espécie de migrante que tenha se deslocado por causas ambientais. Do mesmo modo, a proteção aos deslocados internos não possui um respaldo jurídico que permita que, sem violar o princípio da soberania, se ofereça amparo àqueles que se movimentam internamente, dentro de seu próprio país.

Novamente, busca-se em Kant um fundamento para acreditar que a humanidade possui deveres recíprocos de proteger-se, principalmente de eventos aos quais tenha dado causa ou tenha contribuído para ampliá-los. Ost (1995, p. 317), ao comentar Kant, entende que este estabelece, diante de tal objetivo “[...] as bases de um direito cosmopolítico, fundado sobre o conceito de uma partilha equitativa dos recursos e de uma ocupação pacífica do espaço disponível, sob o império das leis comuns.” O autor sustenta que o conceito de humanidade de Kant, uma vez que se refere ao gênero humano, implica responsabilidades universais mútuas, que obrigam as pessoas a garantirem recursos naturais suficientes a todos, inclusive para as gerações que virão.

Dessa forma, esgotadas as condições ambientais em um determinado Estado, gerando uma situação que force os indivíduos a deslocarem-se, estariam estes amparados pelo “direito de hospitalidade universal”, assegurando que haja não somente uma relação entre indivíduos,

---

<sup>102</sup> No original, em espanhol: “El derecho universal de hospitalidad que pertenece a toda persona humana nos impone un *deber moral imperfecto* de ayudar y ofrecer refugio a todos aquellos que ven peligrar su vida, su físico y su bienestar.” (Benhabib, 2004, p. 36).

mas entre Estado e indivíduos de outro Estado, o que representaria, de acordo com Bobbio (2004, p. 147), o início da “[...] passagem para uma nova fase do direito internacional, a que torna esse direito não apenas o direito de todas as gentes, mas o direito de todos os indivíduos.”, objetivando-se um ordenamento cosmopolita. Também, segundo Bobbio (2004), Kant acreditava que situações de conflito eram propulsoras de mudanças na ordem jurídica internacional. Verifica-se o alcance de tal afirmação ao observar que os documentos internacionais mais importantes referentes aos refugiados foram elaborados após e em função do término da Segunda Guerra Mundial, quer dizer, somente diante da percepção de que as pessoas refugiadas não estavam protegidas por qualquer ordenamento jurídico supranacional, o que comprometeria, notadamente, sua sobrevivência.

Contudo, no que tange aos migrantes ambientais, não é possível que se espere o início de conflitos, catástrofes naturais ou outro fenômeno que envolva o meio ambiente para que se formulem medidas que possam minimizar os resultados dos deslocamentos. O desenvolvimento de ferramentas jurídicas, desse modo, pode contribuir no estabelecimento de normas que atribuam responsabilidades aos países que recebem migrantes ambientais, bem como aqueles que derem causa aos eventos que geram pessoas deslocadas. Nessa senda, devem ser consolidados pressupostos, no âmbito do direito internacional, que possam fundamentar qualquer construção jurídica e doutrinária que deseje proteger os migrantes ambientais.

### **3.1 A construção de alternativas**

Caso as previsões sobre migrantes ambientais, de todas as espécies, venham a se confirmar, os governos do mundo passarão a enfrentar, já nos próximos anos, um problema de proporções desafiadoras. As inúmeras possíveis causas relacionadas ao meio ambiente podem provocar deslocamentos em massa dentro dos países e entre estes, tornando ainda mais intrincados os fluxos migratórios e exigindo respostas eficientes e à altura de sua complexidade. Somam-se a isso as prováveis alterações no ambiente desencadeadas pelas mudanças climáticas que afetarão povos de todos os continentes, ameaçando países inteiros de serem suprimidos pela elevação do nível do mar.<sup>103</sup>

A multiplicidade de causas que dão origem aos deslocamentos (alterações climáticas, desastres ambientais, projetos de infraestrutura, esgotamento da biodiversidade, etc.) dificulta

---

<sup>103</sup> Cite-se os casos da República das Maldivas e de Tuvalu.

a exata definição de um conceito que determine apropriadamente quem são as pessoas que merecem amparo jurídico. Além disso, a definição, no contexto internacional, do termo “refugiado”, através da Convenção de Genebra de 1951 sobre refugiados tem contribuído para problematizar ainda mais a discussão sobre migrantes ambientais, uma vez que se tem percebido nos textos sobre o assunto, diga-se que grande parte deles sem vinculação jurídica, a utilização um tanto confusa da expressão “refugiado ambiental” para designar todos aqueles que se movimentam por razões ambientais. Defende-se aqui que, muito embora o termo refugiado possa ser empregado para grupos vulneráveis de pessoas atingidas por eventos que forcem o deslocamento de um país para o outro, ele não é suficiente para abarcar todos os indivíduos que se deslocam pelo planeta, em função de situações relacionadas ao meio ambiente.

Apesar da construção teórica de uma expressão mais ampla estar sendo discutida, não há consenso entre os doutrinadores quanto ao termo que reunirá, de forma mais coerente, todos os grupos de pessoas que se deslocam por causas ambientais. Verificou-se que a expressão “migrantes ambientais” tem-se mostrado, nesse sentido, como aquela que melhor abrange estas pessoas, permitindo sua classificação quanto às razões dos deslocamentos. Contudo, a falta de acordo, no Direito, da sua utilização, é corroborada pela inexistência de um sistema que se preste a reger o tratamento destinado a estas pessoas e que defina um conceito universal a ser usado, resultando que as discussões sobre o tema apontam para rumos diversos, sem ater-se à questão de como estabelecer mecanismos de proteção a estes grupos.

A Convenção de Genebra de 1951 sobre refugiados limitou-se a estabelecer a previsão de proteção internacional somente às pessoas que sentiam temor em serem perseguidas por questões políticas, religião, raça, nacionalidade ou grupo social. Do mesmo modo, exigiu a transposição da fronteira do país daqueles que desejassem amparo de outros Estados e da própria ONU. Evidentemente que, sob tais condições, pessoas motivadas por causas ambientais não seriam, em nenhum momento, abrangidas. Verificou-se que, da sua elaboração, logo após a Segunda Guerra Mundial aos dias atuais, houve uma estagnação e até uma ligeira redução no número de refugiados tradicionais. Entretanto, inversamente, a quantidade de pessoas que se deslocam por alguma razão ambiental tem crescido geometricamente, exigindo que algum mecanismo jurídico seja estruturado de modo a protegê-las.

Regionalmente, instrumentos como a Convenção de OUA, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984, avançaram no sentido de expandir o conceito de refugiado, incluindo

entre estes as pessoas que fugissem de seus países por “[...] outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.”, além das situações já admitidas. Tal possibilidade permitiria, segundo Cournil (2006), a inclusão das pessoas deslocadas por razões ambientais o que, no entanto, far-se-ia em razão da falta de outro instrumento específico para este grupo e não por ser esta sua atribuição, o que poderia torná-lo falho na proteção de todas as pessoas que o compõem.

Outras soluções poderiam ser construídas, buscando-se tal objetivo. Cournil (2008), em um artigo denominado “Em busca de proteção para os ‘refugiados ambientais’: ações, obstáculos, desafios e proteção”<sup>104</sup>, publicado em 2008, na revista *Asylon(s)*, analisa cinco possibilidades, avaliando os pontos positivos e negativos de cada uma delas.

Segundo o autor, a primeira seria a expansão do teor da Convenção de Genebra, com a elaboração de um novo protocolo, semelhante ao de 1967, que estendesse o conceito de “refugiado”, abarcando as demais espécies de pessoas deslocadas entre um país e outro por motivações ambientais; a segunda seria a formulação de uma Convenção específica para cuidar da questão destes grupos, que estabelecesse compromissos, no âmbito internacional, para a minimização dos resultados dos deslocamentos, bem como para a redução das causas que os motivam através da atribuição de responsabilidade aos Estados que mais contribuem para a geração de pessoas deslocadas; a terceira seria a elaboração de acordos bilaterais, voltados a questões regionais específicas, como alterações no ambiente em países atingidos pela elevação do nível do mar, onde poder-se-ia amparar, por exemplo, as populações de Tuvalu e da República das Maldivas; a quarta sugestão analisada pela autora é formulada diante da observação de uma tese apresentada pelo “Projeto de Governança Global”<sup>105</sup>, a qual propõe a “[...] criação de um reconhecimento jurídico *sui generis* com o conceito de refugiados do clima, através da adoção de um protocolo sobre refugiados climáticos para ser anexado à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas de 1992”<sup>106</sup> (COURNIL, 2008, s/p, tradução do autor) e, a última alternativa, por fim, seria a de reforçar a proteção às pessoas deslocadas internamente, através da inserção, na legislação dos países

---

<sup>104</sup> O título original, em francês, é: “À la recherche d’une protection pour les ‘réfugiés environnementaux’: actions, obstacles, enjeux et protections” (COURNIL, 2008).

<sup>105</sup> O “Projeto de Governança Global” é um programa de investigação conjunta de doze institutos de estudo europeus, vinculados a universidades renomadas como a Universidade de Amsterdam, na Bélgica, Universidade Livre de Berlin e Universidade de Bremen, ambas na Alemanha.

<sup>106</sup> No original, em francês: “[...] crée une protection *sui generis* avec une reconnaissance légale du concept de réfugiés climatiques grâce à l’adoption d’un Protocole sur les réfugiés climatiques qui serait annexé à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques de 1992.” (COURNIL, 2008, s/p).

afetados, da obrigação de cuidar destes grupos, o que incluiria a formulação de planos de evacuação, transferência temporária e o direito à assistência e à não discriminação na ajuda, o que permitiria a entrada de organismos internacionais de ajuda humanitária no território destes países.

A primeira alternativa, defendida dentro das Nações Unidas pelos representantes dos governos de países como a República das Maldivas e Tuvalu, conforme o próprio Council (2006), é pouco provável de ser empreendida, pois, mesmo que isso exigisse somente a revisão das legislações internas dos países que adotaram a Convenção de Genebra sobre refugiados, tal necessidade seria impraticável num curto prazo, o que inviabilizaria sua efetivação, haja vista que um novo Protocolo teria que sofrer, novamente, a adesão dos Estados signatários, podendo prejudicar a aplicabilidade dos artigos que se referem ao refugiado tradicional. Na mesma opinião, Bogardi *et al.* (2007, p. 34, tradução do autor) assevera que acrescentar “[...] uma nova categoria de refugiados para a convenção poderia enfraquecer o caso dos refugiados tradicionalmente abrangidos por ela [...].”<sup>107</sup> Além disso, se esbarraria no conflito, já mencionado, da não abrangência dos grupos de deslocados internos, o que faria da alteração na Convenção atual uma medida insuficiente.

A segunda possibilidade seria a de formatar uma nova convenção, que se baseasse em princípios do Direito e que tivesse na proteção dos direitos humanos seu maior fundamento, atribuindo responsabilidades diferenciadas aos seus signatários de acordo com o grau de contribuição de cada um para as migrações. Esta proposta é defendida por Magniny (2008) que acrescenta que um estatuto “coletivo” dos deslocados ambientais, que não distinguisse as causas da partida ou do desastre, mas que agisse sobre suas consequências seria muito mais realista. Também é a esta a idéia defendida no “Projeto de Convenção relativo ao Estatuto Internacional dos deslocados ambientais”, encabeçado pelo professor Michel Prieur, da Universidade de Limoges, referindo-se a categoria de “deslocados ambientais”, o qual será observado adiante.

Bogardi *et al.* (2007), por seu turno, posiciona-se entre a segunda e a terceira alternativa. De acordo com o autor, o aprimoramento da legislação, quer seja através da elaboração de acordos bilaterais, de abrangência regional, ou pela formulação de uma convenção universal, que reconheça tal categoria, seria importante na resolução do problema dos deslocados ambientais. Os acordos regionais, nesse sentido, são interessantes para construir soluções para questões que se relacionam à elevação do nível do mar em função

---

<sup>107</sup> No original, em inglês: “[...] adding a new category of refugees to that convention could weaken the case for refugees traditionally covered by it [...]” (Bogardi *et al.*, 2007, p. 34).

das mudanças climáticas, o que não inibe sua sistematização para outras formas de degradação que venham a produzir deslocados.

Os documentos produzidos durante a Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres, realizada em Kobe, no Japão, em janeiro de 2005, mostram-se como bons exemplos de acordos internacionais paralelos que, apesar de não terem sido direcionados diretamente ao problema das migrações, podem contribuir para sua minimização, apresentando estratégias e políticas para reduzir os riscos dos desastres e aprimorar a gestão das ações de mitigação de seus impactos.<sup>108</sup> (UN, 2008).

Contudo, ainda assim, acordos nesses padrões não ofereceriam uma solução global aos problemas, podendo excluir muitas pessoas de receberem proteção. Do mesmo modo, a atribuição de responsabilidades tornar-se-ia mais remota, pois muitos países, comprovadamente responsáveis pelas alterações climáticas, por exemplo, poderiam negar-se a assinar acordos bilaterais com pequenas nações, impossibilitando qualquer tipo de responsabilização, resultando que, na prática, quem arcaria com a ajuda financeira e humanitária acabaria sendo quem possui o menor vínculo com o dano.

A quarta alternativa, por sua vez, refere-se a uma proposta realizada no âmbito do chamado “Projeto de Governança Global” que, entre outros temas de ordem internacional, aborda a questão da governança frente aos desafios das mudanças climáticas. Um dos focos de estudo do projeto é, justamente, a observação dos problemas das pessoas deslocadas por razões ambientais, especificamente quanto àquelas que se movimentam por pelo menos um dos seguintes impactos relacionados às alterações climáticas: a elevação do nível do mar, condições meteorológicas extremas, secas e escassez de água. Tal acordo estaria vinculado, sob a forma de protocolo, à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, amarrando os países signatários ao compromisso de protegerem os refugiados por causas climáticas. De acordo com Biermann e Boas (2008, s/p),

Construir-se-ia um protocolo com o apoio político de quase todos os países partes na convenção climática. Poder-se-ia valer amplamente dos princípios acordados, como o das responsabilidades comuns, mas diferenciadas e de reembolso integral dos custos incrementais. Poder-se-ia ajudar os refugiados climáticos, associando a sua proteção com o regime climático global,

---

<sup>108</sup> Segundo as Nações Unidas (2008), da Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres restaram quatro importantes resultados: a revisão da Estratégia de Yokohama e Plano de Ação para um Mundo mais Seguro; a Declaração de Hyogo, que observou, principalmente, a relação intrínseca entre a redução dos desastres, a sustentabilidade e a erradicação da pobreza; O Quadro Geral de Ação de Hyogo 2005-2015, sob o subtítulo “Construindo o Poder de Resistência e Recuperação aos Desastres de Nações e Comunidades” e a Declaração Comum da Sessão Especial sobre o Desastre do Oceano Índico: A Redução de Risco para um Futuro mais Seguro.

incluindo os futuros avanços na ciência climática na definição dos riscos para as pessoas em determinadas regiões.<sup>109</sup> (tradução do autor).

Ainda, segundo os autores, tal acordo deveria operar segundo cinco princípios, quais sejam: o projeto de reinstalação e reinserção das pessoas afetadas pelas mudanças climáticas deveria ser pensado por um período de muitos anos ou até décadas, e não somente para o período subsequente às alterações no ambiente; os migrantes climáticos devem ser considerados enquanto deslocados permanentes nas regiões receptoras, até que se demonstre, de fato, que é possível o retorno; o tratamento oferecido a tais grupos deve adaptar-se às necessidades coletivas, de populações inteiras, e não conforme escolhas individuais; deve-se dar uma atenção maior às populações deslocadas no interior dos países do que, propriamente, àquelas que migram entre um país e outro, promovendo-se a assistência e o financiamento internacional aos Estados afetados e, por último, a questão dos refugiados climáticos deve ser encarada enquanto um problema e uma responsabilidade universal, atribuindo-se aos países que mais emitiram gases causadores do aquecimento global uma parcela maior de obrigação perante as vítimas das mudanças climáticas, tal qual prevê o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

A adoção de um protocolo desse nível pressuporia a formatação de um sistema de financiamento, suficiente para custear a proteção e a reinstalação dos refugiados climáticos. Tal mecanismo, sob a forma de um fundo internacional<sup>110</sup>, teria de ser suportado pelos países que mais contribuíram para as alterações do clima, nos mesmos moldes do princípio anterior, e deveria prever o reembolso integral dos custos de proteção e reinstalação nos casos em que se comprovasse o nexo de causalidade com as mudanças climáticas, sendo que, notadamente, nos eventos de elevação do nível do mar, isso seria indiscutível. Já nas situações em que as consequências das alterações climáticas provocassem secas e escassez de água, o fundo serviria como uma espécie de mecanismo de financiamento à recuperação dos danos que viessem a ocorrer.

No entender de Cournil (2008), a formulação de um protocolo que faça referência somente aos refugiados climáticos traria vantagens e desvantagens. “A principal vantagem desta solução é que ela associa a proteção dos refugiados ambientais à responsabilidade do

---

<sup>109</sup> No original, em inglês: “Such a protocol could build on the political support from almost all countries as parties to the climate convention. It could draw on widely agreed principles such as common but differentiated responsibilities and the reimbursement of full incremental costs. It could aid climate refugees by linking their protection with the overall climate regime, including future advances in climate science in defining risks for people in certain regions.” (BIERMANN e BOAS, 2008, s/p).

<sup>110</sup> Biermann e Boas (2008) sugerem, inclusive, um nome ao fundo: Fundo de proteção e reinstalação dos refugiados climáticos (*Climate Refugee Protection and Resettlement Fund*).

Estado nas alterações climáticas. No entanto, tem a desvantagem de reduzir a categoria de proteção dos refugiados, fornecendo proteção internacional aos refugiados climáticos.”<sup>111</sup> (2008, s/p, tradução do autor).

A quinta e última alternativa sugerida por Cournil (2008) para solucionar a questão das pessoas deslocadas por causas ambientais não seria, de modo concreto, uma solução. O autor sugere como uma possível medida, o aumento da proteção aos deslocados ambientais internos, com a inclusão da previsão nas legislações dos países de ferramentas de amparo a estes grupos, sob a observação de um organismo internacional. Tal alternativa, apesar de interessante sob o ponto de vista da proteção dos deslocados dentro dos países não seria suficiente, excluindo da proteção aqueles que buscassem auxílio fora dos limites territoriais de seus Estados. Do mesmo modo, sua efetividade seria um tanto quanto difícil nos países mais pobres, haja vista estarem estes mais expostos e vulneráveis às alterações climáticas.

Independentemente da escolha das alternativas comentadas, todas estas devem ser somadas, segundo Cournil (2008), aos seguintes pressupostos: a exigência de uma base científica consolidada sobre a problemática dos migrantes e sua relação com o meio ambiente, que possa embasar, através da demonstração das causas e da projeção de cenários, as decisões e a formulação de políticas de amparo às pessoas afetadas; o aumento da conscientização da sociedade sobre a importância do debate destes temas, atentando-se para as mudanças que ocorrerão nos meios sociais, econômicos e culturais a partir da tentativa de inserção dos grupos deslocados; o oferecimento dos meios adequados para a ajuda humanitária, por meio da capacitação dos recursos humanos das entidades que auxiliam as Nações Unidas e do apoio material e logístico necessários para a mitigação dos resultados e adaptação das pessoas atingidas e, por fim, o autor sugere que conceitos sejam concebidos, no sentido de fortalecer as políticas públicas bem como sejam criadas e fortalecidas, quando necessárias, instituições públicas e privadas para tratar da questão do fluxo de migrantes ambientais, tanto a nível nacional quanto internacional, mesmo que, para isso, se arquitete um novo órgão, vinculado às Nações Unidas, para cuidar, especialmente, do estudo e da elaboração de estratégias para estes grupos.

---

<sup>111</sup> No original, em francês: “Le principal avantage d’une telle solution est qu’il lie la protection des réfugiés environnementaux à la responsabilité des États dans les changements climatiques. Toutefois, ce projet présente l’inconvénient de réduire la catégorie des réfugiés à protéger en n’offrant une protection internationale qu’aux réfugiés climatiques.” (COURNIL, 2008, s/p).



Observa-se, diante de tais colocações, que a construção de alternativas para a resolução do problema dos deslocados ambientais depende, antes de qualquer coisa, de uma ampla discussão entre todos os setores da sociedade, buscando-se a formulação de mecanismos que, ao mesmo tempo que estabeleçam um marco teórico internacional para a proteção de tais pessoas, também definam medidas de mitigação, adaptação e atribuição de responsabilidades àqueles países responsáveis pelas causas dos deslocamentos.

### ***3.1.1 Os rumos das discussões internacionais***

Nos últimos anos, a discussão sobre as pessoas deslocadas por razões ambientais tem ocupado espaços importantes dentro de organismos supranacionais, resultando em avanços significativos quanto a esta matéria. Não bastassem as diversas declarações internacionais que, em algum momento, relacionam-se aos migrantes ambientais como, por exemplo, as resultantes da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, de 1994, e da Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres, de 2005, outros documentos têm sido produzidos, especificamente, sobre o tema, contudo, sem o mesmo respaldo internacional, uma vez que ainda não há um acordo, aprovado em escala global, que possa ser usado como referência na questão dos deslocados ambientais.

Algumas contribuições importantes, como as pesquisas do Centro Interdisciplinar de Pesquisa em Direito Ambiental, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Humano (CRIDEAU) e do Centro Internacional de Direito Comparado do Meio Ambiente (CIDC), ambos franceses, têm permitido o avanço das discussões, estabelecendo bases jurídicas para a formulação de um ordenamento específico para estes grupos de pessoas. Um simpósio organizado por tais centros em junho de 2005, em Limoges, na França, com o apoio das Nações Unidas, resultou na aprovação do chamado “Apelo de Limoges sobre os refugiados ecológicos” (*Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques*). Segundo Cournil (2006, p. 1039),

Seu objetivo é de, primeiro, sensibilizar a comunidade internacional, os Estados e o grande público para a degradação ambiental e para as suas consequências em termos de ‘fluxos migratórios’ e, em seguida, lançar as bases do pensamento jurídico na perspectiva da criação de um Estatuto Internacional do ‘refugiado ecológico’<sup>112</sup>. (tradução do autor)

---

<sup>112</sup> No original, em francês: Son objectif est d’abord de sensibiliser la Communauté internationale, les États et plus largement le grand public aux dégradations écologiques et à leurs conséquences en terme de ‘flux

Constam do documento cinco propostas principais a serem apresentadas aos Estados, organizações internacionais e regionais, organizações não-governamentais e outros atores (autoridades locais, empresas, cidadãos) que possam, de alguma forma, contribuir para a resolução dos problemas dos deslocados ambientais: conscientizar a população quanto à situação dos refugiados ambientais; reconhecer, elaborar e proclamar um estatuto internacional dos refugiados ecológicos; agir preventivamente contra as diversas causas que provocam a condição de refugiado, através de programas que aumentem a eficácia dos atuais regulamentos locais, bem como a alteração das legislações para atingir o objetivo de proteção; criar mecanismos de resposta imediata às situações de emergência que causem deslocamentos provocados por razões ambientais e, por fim, desenvolver políticas de longo prazo que protejam tais grupos de pessoas.

Apesar do “Apelo de Limoges” utilizar-se do termo “refugiados ecológicos” o qual, como já foi demonstrado, é equivocadamente empregado na definição da categoria de pessoas que se deslocam por causas ambientais, tratando-se, sim, de uma espécie destes grupos pessoas, tal documento antecedeu e, possivelmente, influenciou discussões mais amplas e abrangentes, como a conferência que ocorreu no Parlamento Europeu, em junho de 2008. Tal evento foi antecedido pelo trabalho de diversos grupos de estudo multidisciplinares que, desde o ano anterior, dedicaram-se a analisar a problemática das pessoas que se deslocavam em função das mudanças climáticas. Os grupos formados decidiram por eleger como foco dos estudos somente os migrantes relacionados aos distúrbios do clima, sem se aterem a outras espécies como as que derivavam de terremotos ou de projetos de infraestrutura, haja vista que as mudanças no clima projetam ser o fator que mais irá provocar pessoas deslocadas.

A maior preocupação de tais grupos, nesse sentido, foi de não apenas se preocuparem com a problematização dos conceitos, mas também de analisarem soluções mais abrangentes que considerassem questões de implementação de estratégias de mitigação dos efeitos, de adaptação, de prevenção e de responsabilização dos causadores, formatando-se um conjunto de propostas que garantissem o respeito aos direitos fundamentais das pessoas afetadas. Os resultados dos grupos de trabalho foram apresentados ao Parlamento

---

migratoires’ et de poser ensuite les bases d’une réflexion juridique prospective pour la création d’un *statut international du ‘réfugie’ écologique*’.”(COURNIL, 2006, p. 1039).

Europeu durante a conferência sobre o assunto, onde se decidiu pela elaboração de uma declaração que foi assinada pelos representantes dos países participantes do evento.

Tal declaração trazia um apelo urgente aos governantes europeus e dos demais Estados e instituições do mundo para que direcionassem seus esforços no sentido de construir ações coordenadas, preventivas e reparadoras para a proteção dos direitos dos grupos afetados pelas mudanças climáticas. Admite-se no documento que, diante das prováveis alterações no ambiente como a elevação do nível do mar, inundações e desertificação, um número incomensurável de pessoas seriam forçadas a deslocarem-se, dentro de seus próprios países ou para fora deles, em busca de condições mínimas que lhes garantissem a sobrevivência. Além disso, reconhece-se que as populações mais pobres são as mais vulneráveis às mudanças sendo, portanto, aquelas que possuem as menores condições econômicas de prevenirem, mitigarem ou adaptarem-se às consequências das alterações climáticas.

Quanto aos deslocamentos, verificou-se que estes poderão ser temporários ou definitivos, dependendo da gravidade dos danos, o que exigirá a alocação de recursos financeiros para o custeio da execução dos projetos de assistência humanitária e mitigação dos mesmos. Tais recursos deveriam ser provenientes de um fundo internacional a ser criado especificamente com a finalidade de custear tais ações.

Numa referência à definição de “refugiado” da Convenção de Genebra sobre refugiados, os parlamentares europeus manifestam-se sobre o entendimento de que esta é insuficiente para amparar as pessoas deslocadas por questões do clima e que, por tal razão, deve-se buscar uma proteção jurídica adequada que lhes permita o reconhecimento sem, contudo, citarem a necessidade a elaboração de uma nova convenção. Percebe-se, nesse sentido, que as preocupações da comunidade internacional, que antes voltavam-se a questões conceituais, têm se orientado à análise de proposições que apresentem soluções ao problema das pessoas que se deslocam por fatores ambientais, que contemplem a mitigação dos resultados, a prevenção das causas, mecanismos de financiamento, de compensação dos danos e atribuição de responsabilidades, construindo-se um sistema jurídico e político que proteja, de forma eficiente, os deslocados ambientais.

Observa-se esta propensão ao se analisar o já mencionado “Projeto de Convenção relativo ao Estatuto Internacional dos deslocados ambientais”, elaborado por estudiosos do Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente, da França. Ainda que os artigos 1º e 2º do referido projeto dediquem-se a conceituar termos como “Estados-parte”, “deslocados ambientais”, “deslocamento forçado”, etc, sua maior contribuição dá-

se no sentido de estabelecer princípios norteadores da proteção às pessoas deslocadas, propondo a garantia de direitos mínimos e as medidas a serem executadas para seu cumprimento. Desse modo, o projeto estabelece como princípios fundamentais: o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, em que são atribuídos graus de responsabilidade diferentes em razão da influência de determinado Estado nas causas que provocaram os deslocamentos; o princípio da proximidade, que se baseia em não serem separados grupos de pessoas de uma mesma origem familiar ou mesmo de toda uma cultura, nem discriminá-las por condição econômica, sexo, raça, religião, opiniões políticas, etc; e o princípio da proporcionalidade, que busca implementar um sistema de ajuda financeira, baseado na proporção das responsabilidades de cada país, e da eficácia, que pretende tornar concretos e eficientes os direitos conferidos no projeto. A estes é interessante acrescentar, pelo menos, os princípios da solidariedade, baseado no pressuposto da “hospitalidade universal”, proposto por Kant e da dignidade humana, esperando-se que se garantam os direitos humanos fundamentais às pessoas deslocadas, entre outros, que objetivem a proteção da vida daqueles que se movimentam por causas ambientais.

Quanto aos direitos garantidos pelo projeto de convenção, presentes no capítulo II, cite-se o direito à informação e participação, o direito à assistência, à água e ajuda alimentar, à habitação, à saúde, à personalidade jurídica, ao respeito à família, à educação e formação e ao trabalho. Observa-se, desse modo, que o projeto de Convenção sobre um estatuto para os deslocados ambientais contribui, fecundamente, para o estabelecimento de bases jurídicas para a formatação de um sistema abrangente de amparo a estes grupos. Da mesma forma, entende-se que, mesmo que não sejam utilizados exatamente os mesmos pressupostos do referido projeto em um futuro documento sobre o tema, este pode tornar-se um marco na fundamentação teórica das discussões, legitimando a utilização de princípios e mecanismos jurídicos que façam cumprir a afirmação de uma nova convenção.

### **3.2 Fundamentos para a proteção dos migrantes/deslocados ambientais**

A proteção das pessoas que se deslocam por causas ambientais envolve uma série de discussões, algumas delas que não se referem diretamente a conteúdos científicos, jurídicos ou políticos. A necessidade de se estabelecer um regramento, no contexto internacional, que atribua obrigações à comunidade mundial para com as populações deslocadas é apenas um

dos elementos a serem observados no contexto da ampliação da proteção a estes grupos. Desse modo, também questões que envolvam os fundamentos da sociedade, os valores culturais, os princípios morais e éticos que orientam os relacionamentos entre cidadãos, entre grupos sociais, comunidades e países precisam ser discutidos, até mesmo porque as migrações por causas ambientais compreendem prováveis situações de integração muito diferentes daquelas vistas até os dias atuais.

Não é de hoje que a sociedade convive com fluxos intensos de movimentos populacionais, entretanto, estes estiveram, na sua grande parte, relacionados a migrações por questões econômicas, perseguições políticas e conflitos armados. Na sua vez, as migrações ligadas a crises econômicas, à falta de perspectivas quanto a elevação da qualidade de vida das pessoas diante da insuficiência de recursos financeiros das instituições e dos Estados podem ter alguma conexão com questões ambientais, uma vez que fatores de depreciação ambiental como o esgotamento da biodiversidade, frustrações da produção agrícola devido à variações climáticas, tendem a produzir abalos econômicos que podem ser determinantes para a decisão de migrar.

Contudo, os novos modelos de fluxos migratórios, originários de modificações no meio ambiente, que forçam as pessoas a deslocarem-se, apresentam enfoques diferentes dos anteriores, seja no que se refere à necessidade de um tratamento jurídico distinto, seja em relação a aspectos de convivência e respeito entre culturas desiguais. Sentimentos como tolerância mútua, hospitalidade e solidariedade são, nesse sentido, imprescindíveis para que os resultados não signifiquem tão-somente uma exigência jurídica, mas um compromisso humanitário assumido entre um povo e outro, de promover a dignidade através da sua aceitação, do acesso igualitário aos recursos naturais e da compensação destes quando da comprovação da responsabilidade de um Estado na causa que tenha provocado um deslocamento, principalmente, quando os afetados tratarem-se de países economicamente vulneráveis. Weiss, atentando-se ao acesso aos recursos do meio ambiente admite que: “A obrigação planetária de assegurar o uso equitativo requer que essas populações tenham um acesso razoável aos recursos naturais, tais como a água doce e terra cultivável, ou seus benefícios.”<sup>113</sup> (1999, p.87, tradução do autor).

A “obrigação planetária” sugerida pelo autor pressupõe que se compreenda e assumam uma responsabilidade para com o outro desconhecido, fundada no princípio da

---

<sup>113</sup> No original, em espanhol: “La obligación planetaria de asegurar el uso equitativo requeriría que esas poblaciones tengan un acceso razonable a los recursos naturales, tales como el agua dulce, y tierra cultivable, o sus beneficios.” (WEISS, 1999, p. 87).

“hospitalidade universal” de Kant, seja pela via do compromisso de um Estado com outro ou mesmo de uma comunidade para com as pessoas que migram. Muitas situações decorrentes dos deslocamentos ambientais levarão indivíduos de nacionalidades, culturas e crenças diferentes a conviverem nos mesmos ambientes, o que exigirá, de ambas as partes, um certo grau de tolerância e um grau muito maior de solidariedade, haja vista que, como ensina Baumann, a tolerância, em certos casos, pode significar “[...] a mera indiferença e a despreocupação que resultam da resignação.” (1999, p. 248).

A aceitação da alteridade requer a compreensão de que, apesar dos limites geográficos que separam uma nação da outra, a humanidade co-habita um único planeta, do qual todos são responsáveis. Esta é a mensagem transmitida pelo autor, quando afirma que sua “[...] ligação com o estranho é revelada como *responsabilidade*, não apenas como neutralidade indiferente ou mesmo aceitação cognitiva da similaridade de condição [...]. É revelada, em outras palavras, como comunidade de destino, não mera semelhança de fado.” (1999, p. 249).

Em outras palavras, o autor sugere que não basta que a convivência com o outro se dê por imposição ou com indiferença, mas por consciência do sentimento de humanidade, que faz das pessoas cidadãs cosmopolitas, apesar do vínculo a um Estado específico. Benhabib (2004), por sua vez assevera que: “Não é a posseção em comum da terra, mas este direito de humanidade e o direito a liberdade que dele deriva, que serve como justificação filosófica do direito cosmopolita.”<sup>114</sup> (2005, p. 52, tradução do autor). Isto resulta, conforme Wolkmer (2006) que, em “[...] uma sociedade composta por comunidades e culturas diversas, o pluralismo fundado numa democracia expressa o reconhecimento dos valores coletivos materializados na dimensão cultural de cada grupo e de cada comunidade. (2006, p. 118).

O vínculo que se restringe ao local onde uma pessoa tem seu registro de nascimento efetuado não pode, na interpretação do autor, privar pessoas que não o possuem nesse mesmo local de ter garantida sua cidadania, pois a ligação que todos têm com o planeta é muito maior que qualquer registro formal. Tal apreciação coincide com o pensamento de Carens, que afirma que: “A condição e os privilégios da cidadania, que se baseiam simplesmente em um direito de nascimento definido territorialmente, não são menos

---

<sup>114</sup> No original, em espanhol: “No es la posesión em comun de la tierra, sino más bien este derecho de humanidad, y el derecho a la libertad que de él se deriva, que sirve como la justificación filosófica del derecho cosmopolita.” (BENHABIB, 2004, p. 52).

arbitrários que a cor de nossa pele e outras características genéticas.”<sup>115</sup> (apud BENHABIB, 2004, p. 76, tradução do autor).

Considerando-se que os cenários quanto aos deslocados ambientais projetam o deslocamento de um grande número de pessoas dentro de seus próprios países ou para países diferentes, se verificará, na prática, que isso resultará numa quantidade elevada de pessoas que, de um momento para o outro, dependendo do evento que provocou o deslocamento, passarão a conviver na mesma comunidade com outras as quais, possivelmente, nunca tenham visto e não possuam qualquer vínculo de identidade. Isto exigirá, não só, que se garantam direitos subjetivos iguais, mas também que a segurança quanto à coexistência equitativa de grupos de culturas e etnias distintas seja um pressuposto em qualquer comunidade onde haja migrantes ambientais ou qualquer outra espécie de pessoa deslocada. (HABERMAS, 2004).

Referindo-se a uma “comunidade de destino”, Baumann (1999) utiliza-se da observação que comprova a evidente relação entre as ações do homem e a indeterminação espacial de seus resultados. No caso dos fluxos migratórios por razões ambientais, ocorre que os atos que são praticados em um lugar do planeta acabam contribuindo para a expansão dos problemas ambientais em outro ponto totalmente distante. É o caso da emissão dos gases que provocam o aquecimento global: os países que tendem a serem os mais afetados por eventos como secas, desertificação e a própria elevação do nível do mar, são os que menos contribuíram para isso. Numa perspectiva de atribuição de responsabilidades, a interdependência ecológica global demonstra, dessa forma, como ações aparentemente inócuas podem ter resultados dramáticos e, muitas vezes, irreparáveis, para populações de locais muito distantes.

Por tal razão, então, torna-se plausível que, do mesmo modo que se estabeleçam obrigações em nível de Estados para a proteção dos deslocados ambientais e a mitigação das consequências, também é coerente que as populações dos países que receberão estes migrantes se responsabilizem pelo tratamento adequado destes, independentemente desta situação ser definitiva ou temporária. Concretizar-se-ia, assim, o “direito universal de hospitalidade”, além do que, se atenuaria o sentimento de perda daqueles que, por questões ambientais, tiveram que abandonar, forçadamente, seus lares. Cournil e Mazzega (2008),

---

<sup>115</sup> No original, em espanhol: “La condición y los privilegios de la ciudadanía, que se basan simplemente en un derecho de nacimiento definido territorialmente, no son menos arbitrarios que el color de nuestra piel y otros rasgos genéticos.” (apud BENHABIB, 2004, p. 76).

nesse sentido, afirmam, que, em se estabelecendo uma convenção internacional para proteger os migrantes ambientais, poder-se-ia aproveitar tal ocasião para

[...] incorporar novos requisitos para o acolhimento de refugiados. Assim, para além das habituais regras de não-repulsão e acolhimento temporário, seria desafiador integrar, em um tratado internacional, obrigações de tratamento digno refugiados pelo país de acolhimento, etc, tanto para o movimento dos refugiados internos ou internacionais.<sup>116</sup> (2008, p. 17, tradução do autor).

Contudo, os próprios autores consideram tal proposta muito ambiciosa e que, possivelmente, no momento atual, não lograria êxito em função da falta de apoio dos países mais desenvolvidos para que pudesse entrar em vigor, até mesmo porque, estes já utilizam-se de medidas bastante restritivas quanto às migrações por razões econômicas, defendendo o mesmo comportamento para as que se originam de causas ambientais.

Certamente sejam estes os grandes desafios que circundam a problemática dos deslocados ambientais, e que exigirão certa sensibilidade dos governantes e dos organismos internacionais para que as respostas dadas acabem por não tornar ainda mais complexa a questão. Os princípios jurídicos, nesse contexto, são importantes, pois podem oferecer um embasamento sólido para a construção de alternativas duradouras que envolvam a participação das pessoas, dos Estados e dos órgãos de assistência humanitária. Somente um conjunto de obrigações que comprometam todos os polos envolvidos será suscetível de atingir todos os objetivos referentes à questão dos grupos que se movimentam por razões ambientais.

### ***3.2.1 A utilização de princípios***

A resolução de conflitos jurídicos, a fundamentação de aplicações normativas, o embasamento de teses inovadoras e, de forma subsidiária, a construção de uma sociedade, perpassam o reconhecimento e o respeito a princípios que norteiem e busquem, sobretudo, reger as condutas sociais, estimular a participação democrática e efetivar a cidadania, com o devido cuidado de não os tornar apenas conteúdo de retórica jurídica. Segundo Ávila (2004), é preciso agregar a estes, elementos que permitam sua compreensão e, principalmente, sua

---

<sup>116</sup> No original, em francês: “[...] d’insérer de nouvelles exigences pour l’accueil des réfugiés. Ainsi, en plus des règles coutumières de non-refoulement et d’accueil temporaire, il serait ambitieux d’intégrer dans un traité international des obligations sur le traitement digne des réfugiés par le pays d’accueil, et ce, que le déplacement du réfugié soit interne ou international.” (COURNIL E MAZZEGA, 2008, p. 17).



aplicação. Estas condições são profundamente conexas e exigem comportamentos ativos em relação aos problemas enfrentados pela sociedade. Não basta somente que as ações e decisões sejam justificadas por determinado princípio, sujeitando-o ao crivo da corrosão argumentativa. É fundamental que os princípios sejam realmente um norte para a sociedade e que sejam respeitados por tal condição.

A compreensão de um princípio é imperativa para que este possa ser aplicado como tal. Por isso, exige-se que, antes da interpretação, tenha-se clara a definição do que vem a ser um princípio. Para Ávila:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. (2004, p. 70).

A proposição finalística à qual Ávila faz referência diz respeito à busca de um fim desejado, no qual seu objeto é um conteúdo ideal de coisas e situações perseguidas, o que não significa que determinadas finalidades devam ser pontualmente estabelecidas. O alcance de um conteúdo refere-se muito mais ao respeito aos meios utilizados para alcançá-lo, primando pela observação de princípios, que o próprio fim. Dessa forma, mesmo que não se atinja o objetivo buscado, ainda assim, a proposição finalística de um princípio será atendida, diante do respeito aos comportamentos e condições que se estabeleceram para isto.

Dessa forma, faz-se necessário que sejam adotados determinados comportamentos se almeja-se a realização de um princípio, ou de um conteúdo identificado por este. Nesse sentido, segundo Ávila (2004), é preciso que os fins desejados sejam especificados ao máximo, para que se torne controlável sua realização. Mais ainda, é preciso identificar casos em que foi possível verificar o respeito a determinado princípio, e relacionar os comportamentos empregados nestes às intenções do princípio que se quer concretizar, de forma a estabelecer quais daqueles são os mais apropriados a esta finalidade.

A eficácia de um princípio pressupõe que efeitos específicos sejam atingidos. Ávila (2004) classifica os efeitos dos princípios quanto à sua eficácia interna e externa. No plano da eficácia interna, o autor relaciona os princípios quanto ao conteúdo, em que suas propriedades finalísticas vinculam-se às normas diretamente compreendidas por estes, de conteúdo idêntico. Ainda, analisa os princípios mediante sua atuação sobre outras normas, direta e indiretamente. A eficácia interna direta ocorre quando um princípio é verificado sem

que para isso, outro princípio ou regra seja interposto, quer dizer, mesmo que um destes elementos não o tenha previsto, ainda assim sua eficácia estará garantida, em razão de sua função integrativa.

A eficácia interna indireta ocorre com a interposição de um princípio ou regra. São verificados princípios ou regras que submetidos a outros princípios possuem funções, tornando-se subprincípios, ao mesmo tempo em que aqueles que determinam essas funções são considerados sobreprincípios. Nesse sentido, os sobreprincípios exercem uma *função rearticuladora*, atuando sobre outros princípios, pois “[...] permitem a interação entre os vários elementos que compõem o estado ideal de coisas a ser buscado.” (AVILA, 2004, p. 80).

Aplicando-se tais fundamentos à questão das pessoas deslocadas por causas ambientais, há que se ter consciência de que um dos principais princípios necessários à sua proteção é o da solidariedade que, independentemente da solução ou das soluções escolhidas, terá de estar presente. Além deste, também o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada (*Principle of common but differentiated responsibilities*) mostra-se como imprescindível na formatação de qualquer mecanismo de regulação destes grupos, uma vez que justificará as bases para atribuição de responsabilidades.

### 3.2.1.1 O princípio da solidariedade

A sociedade constrói e reconstrói seu destino todos os dias. As mudanças nos valores, nos princípios, nos fundamentos, porém, levam tempo para serem percebidas. O prenúncio de crises ambientais mais severas, com a diminuição dos recursos naturais disponíveis aos seres humanos, reduzirá a já comprometida qualidade de vida em vários lugares do planeta, afetando, sem qualquer discriminação, a todos os grupos sociais, religiosos, raciais ou econômicos. Tais modificações, contudo, podem firmar um novo modelo de sociedade, em que os valores não sejam voltados exclusivamente a obtenção de riquezas, mas à valorização de sentimentos de bondade, humanidade, solidariedade, entre outros. Bobbio (2004) atribui a Kant sua crença de que o ser humano é passível de mudanças, principalmente, quando algo ruim pode acontecer.

De acordo com o autor, Kant, em um de seus ensaios, compara o homem a uma madeira torta, questionando-se como este poderá tornar-se inteiramente reto se, a cada dia, seus atos contribuem mais para desenhar sua autodestruição. Muito embora Kant tivesse dúvidas, continua Bobbio, ele “[...] acreditava na lenta aproximação ao ideal da retificação

através de ‘conceitos justos’, ‘grande experiência’ e, sobretudo ‘boa vontade.’” (2004, p. 222), e que seriam potencializados quando da anunciação de algum acontecimento ruim que colocasse em risco a sobrevivência da espécie.

Poder-se-ia incluir, entre estes pressupostos, a solidariedade, justificando-a enquanto sobreprincípio, pois, conforme afirma Farias, “A solidariedade faz apelo ao movimento. Ela incita os indivíduos e os grupos à ação, e aparece em definitivo como um elemento estimulador das energias de uma excepcional potência nas relações sociais.” (1998, p. 194). Os pressupostos da solidariedade afrontam a individualidade, pois exigem uma carga de valores que somente são possíveis graças a iniciativas em grupo, permitindo que movimentos sociais e manifestações coletivas tomem forma e ganhem espaço na sociedade. A solidariedade, então, manifesta-se como um princípio que exerce uma certa ingerência sobre os demais, exigindo-os para sua própria realização, o que explicaria sua consideração como sobreprincípio.

O discurso empregando a solidariedade como valor básico da sociedade desenvolveu-se durante o transcorrer do século XIX, sendo utilizado, inicialmente, por Durkheim que, valendo-se dele, ressaltou a idéia de “consciência coletiva” dividindo a solidariedade em mecânica e orgânica. Durkheim relaciona esta classificação à forma como os indivíduos agem enquanto membros de um grupo social. Na solidariedade mecânica, as consciências individuais se assemelham, desempenhando um papel de ligação entre as pessoas, em razão da própria condição da sociedade a qual fazem parte. Os indivíduos unem-se por participarem de uma mesma sociedade, de uma mesma classe, o que os torna semelhantes. Na solidariedade orgânica são as diferenças existentes nas consciências individuais que a fundamentam. O fortalecimento da individualidade de seus membros permite que a coesão social seja estendida, pois atividades específicas fortalecem também os grupos sociais na medida em que estes se tornam mais complexos e podem assumir um papel mais amplo. (FARIAS, 1998).

No contexto social, foi com a declaração francesa de 1793 que a solidariedade foi institucionalizada, atribuindo ao Estado o dever de prestar auxílio àqueles que tivessem necessidade, principalmente, em razão dos danos ocasionados pela guerra que a antecederá. Por tal razão, a solidariedade podia ser equiparada ao conceito de fraternidade, ou irmandade, já que estabelecia uma relação de proximidade e assistência entre as pessoas. Para Arruda (2003, p. 233): “Podemos dizer que, enquanto seres da mesma espécie habitando o planeta Terra, somos irmãos filéticos e, portanto, somos naturalmente solidários.” No entanto, esse estado de irmandade, numa dimensão ontológica, não tem sido suficiente para provocar nas

pessoas o sentimento de responsabilidade comum sobre a Terra e os recursos que dela proveem. É necessário que se construa uma *solidariedade consciente* em que haja a compreensão de que todos fazem parte de um grande e complexo sistema e onde a solidariedade natural seja pressuposto para as relações econômicas, sociais, jurídicas e ambientais. (ARRUDA, 2003).

No campo jurídico, Léon Duguit considera a solidariedade social como um fim a qual o direito deve buscar. Para ele, os atos de vontade dos homens são determinados pela solidariedade, não podendo dela afastar-se. A solidariedade torna-se, desse modo, “[...] um *fato imperativo*, antes mesmo de se tornar norma jurídica, pois determina o comportamento dos indivíduos na sociedade” (FARIAS, 1998, p. 228), retomando o sentido de finalidade, em que o direito é legitimado em razão de seu conteúdo, voltado a assegurar o funcionamento do sistema social.

Duguit aproxima-se da idéia de consciência coletiva de Durkheim ao projetar a solidariedade social como essência de um direito objetivo, no sentido de que as normas seriam determinadas pela necessidade de fortalecer a própria solidariedade, quer dizer, as normas tornar-se-iam jurídicas quando fosse possível perceber que elas contribuiriam para que a solidariedade social fosse atingida. Do mesmo modo, cada ser, individualmente, seria responsável por uma função social, qual seja, a de realizar condutas que assegurem a estabilidade do sistema, tornando-se tal comportamento fundamento da regra do direito uma vez que cada um estaria submetido a cumprir seu papel enquanto cidadão beneficiando-se, mutuamente, da conduta dos demais membros da sociedade e constituindo, assim, uma rede organizada de pessoas que agiriam em razão do princípio da solidariedade. (FARIAS, 1998).

A proteção do meio ambiente constitui-se num dos fundamentos dos direitos de solidariedade, pois possui um caráter global, exigindo não somente comportamentos individuais de proteção como também mudanças em nível regional e mundial. O comprometimento responsável dos países em busca de um meio ambiente equilibrado não gerará resultados a população de uma determinada nação, individualmente, mas a um grande e indeterminado grupo de nações que, direta ou indiretamente são influenciadas por tais atitudes, assim como os danos causados dentro dos limites territoriais de um Estado não se limitarão a essas fronteiras, atingindo em graus distintos, um grande número de pessoas em diferentes lugares.

Assim, os direitos de solidariedade constituem-se em uma meta a ser alcançada por toda a humanidade, e não um objetivo de grupos isolados, com interesses específicos. Disto,

demanda o questionamento quanto à forma da distribuição das atribuições em prol dos migrantes já que, na grande parte dos casos, os deslocamentos ocorrem entre países com condições financeiras semelhantes aos daqueles dos quais os deslocados se originaram. Esta preocupação foi corroborada pela Resolução da ONU A/AC.96/904, de 07 de setembro de 1998, que tem como tema a solidariedade internacional e a repartição da responsabilidade em todos os seus aspectos, afirmando que se deve buscar ampliar a gama de instrumentos jurídicos e políticos em que se destaque a solidariedade internacional e a responsabilidade comum com os refugiados, migrantes e deslocados. (UN, 1998).

O equilíbrio ambiental é, nesse sentido, pressuposto para garantir melhores condições de vida a todas as pessoas, podendo somente ser conquistado com a participação de todos os povos do mundo. No direito a um meio ambiente equilibrado estaria implícito o compromisso dos Estados em auxiliarem os demais países afetados por alterações no ambiente que produzam deslocados ambientais. Felli (2008) questiona se tal abordagem seria um meio de promover uma forma de justiça global com os refugiados pela própria responsabilidade em si, como mecanismo de compensação, ou se seria um simples dever humanitário. O próprio autor admite a incerteza quanto a uma resposta, entendendo que, se de um lado, as pessoas que se movimentam por questões ambientais não podem ficar desamparadas, por outro, não se deve atribuir uma responsabilidade geral a todo um país, por exemplo, se somente uma parte da população deste país contribuiu para a causa do deslocamento. Apesar de ser relevante tal preocupação, o desenvolvimento de mecanismos internacionais de responsabilização não poderá ultrapassar a figura do Estado, devendo-se buscar no princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, um fundamento para orientar de que forma os ônus da proteção serão distribuídos.

### *3.2.1.2 O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada*

Cada país participa de alguma forma, para o agravamento dos problemas ambientais no mundo. O nível de desenvolvimento econômico de uma nação está diretamente relacionado à parcela de contribuição de cada Estado, refletindo-se nos padrões de consumo, de utilização dos recursos naturais e no nível de sensibilidade ambiental que cada pessoa possui.

Segundo o “Relatório Planeta Vivo 2006”, elaborado pela rede WWF<sup>117</sup> (*Worldwide Fund for Nature*), os países mais desenvolvidos exigem uma quantidade muito maior de recursos naturais que os países em desenvolvimento. Um índice denominado “Pegada Ecológica”, desenvolvido pela *Global Footprint Network*, para medir, em hectares, a quantidade de espaço que cada ser humano necessita para suprir seu nível de consumo, em diferentes regiões do planeta diagnostica que são, justamente, os países com os maiores níveis de crescimento econômico que necessitam de maiores áreas para suportarem os recursos necessários à manutenção dos seus estilos de vida. Conforme a “Pegada Ecológica”, a biocapacidade da Terra é de aproximadamente 11,2 bilhões de hectares, o que equivale a uma média de 1,8 hectares de área por pessoa. Já em 2003, a Pegada Ecológica média da humanidade excedeu em 26% a possibilidade de aproveitamento dos recursos do meio ambiente. Isso significa que são necessários cerca de 2,2 hectares, em média, por pessoa para produzir os bens consumidos pela população.

Contudo, apesar da média mundial ultrapassar em quase meio hectare a capacidade de suporte do planeta, o que, por si só, já é um dado extremamente preocupante, alguns países necessitam muito mais que isso para satisfazer as necessidades de sua população. Nações como Estados Unidos, China e a grande parte dos países da Europa têm uma Pegada Ecológica superior ao dobro da biocapacidade de sua região, o que significa, em termos médios, que a intensidade de recursos dos bens e dos serviços consumidos é muito superior a capacidade regional de produção de recursos naturais. Do mesmo modo, países do continente africano e da América Latina necessitam menos recursos que aqueles que podem ser oferecidos, denotando as diferenças existentes entre os povos no que se refere à exigência e ao esgotamento do meio ambiente.

Percebe-se, a partir de tais dados, que as capacidades naturais do planeta são utilizadas em graus distintos pelos países e que muitos deles utilizam muito mais do que, teoricamente, poderiam dispor. No entanto, os eventos consequentes desta utilização desregrada não atingem somente as populações dos países com tal comportamento. Ao contrário, as nações mais afetadas pelo agravamento das questões ambientais são aquelas que, econômica e estruturalmente, são mais vulneráveis, não possuindo condições de fazer frente aos resultados de secas, enchentes, furacões e outros fenômenos cada vez mais intensos e mais frequentes. Nesse sentido, a necessidade de mecanismos que permitam diminuir o desequilíbrio entre

---

<sup>117</sup> A rede WWF (*Worldwide Fund for Nature*) é uma ONG de atuação mundial que atua em diversas áreas relacionadas à proteção do meio ambiente.

causas e consequências, mesmo que através da recomposição dos danos, é imprescindível enquanto as causas não forem atacadas.

O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, nesse contexto, é um pressuposto jurídico fundamental no direito internacional para o desenvolvimento de acordos e regramentos que atribuam responsabilidades aos causadores da degradação ambiental, utilizando-se de critérios objetivos, que verifiquem a capacidade econômica e as formas de utilização dos recursos naturais. A ideia de equilíbrio (*equity*), conforme Sands (2003), manifesta-se nos princípios gerais de equidade do direito internacional, mas não representa a simples distribuição em partes iguais dos ônus, uma vez que as responsabilidades distinguem-se entre um e outro Estado em razão do peso da contribuição de cada um para as causas que provocam danos ao meio ambiente. Historicamente, a posituação do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada encontra-se na “Declaração do Rio” e na “Convenção-Quadro das Nações- Unidas sobre a mudança do Clima” – CQNUMC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*), elaboradas por conta da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>118</sup>, em 1992, no Rio de Janeiro. Na Declaração do Rio, tal pressuposto constava do princípio 7, onde se lê:

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm *responsabilidades comuns, porém diferenciadas*. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam. (BRASIL, MMA, 2009, grifo do autor).

A CQNUMC, por sua vez, foi um acordo firmado entre os países no sentido de estabelecer metas e diretrizes para a estabilização da concentração na atmosfera dos gases que provocam o efeito-estufa. O princípio em análise constava tanto no seu preâmbulo quanto no artigo 3, n.º 1, verificando-se, explicitamente, em ambos os textos, a atribuição de responsabilidades comuns, mas diferenciadas aos países signatários, buscando-se estabelecer obrigações distintas de acordo com “as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global”, assumindo-se a premissa de que os atos praticados

---

<sup>118</sup> Além da Declaração do Rio e da Convenção-Quadro das Nações- Unidas sobre a mudança do Clima, outros dois documentos importantes, no contexto internacional, foram produzidos: a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Agenda 21.

em um determinado local podem resultar em conseqüências danosas em outros lugares distantes.

A convenção dividiu as partes signatárias em dois grandes grupos de países, de acordo com três critérios distintos. O primeiro grupo<sup>119</sup>, compreende os Estados que, historicamente, contribuíram para as mudanças climáticas (Anexo I), mais os países membros, na época, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (Anexo II), também listados no Anexo I. O segundo grupo é formado pelas demais nações do planeta, num total de 145, sendo classificados enquanto países em desenvolvimento.

Muito embora a CQNUMC tivesse sido firmada num momento de aparente preocupação política mundial quanto aos problemas ambientais, principalmente referentes ao aquecimento global, os compromissos assumidos pareciam não ser suficientes nem vinculavam os países, adequadamente, a enfrentar tais questões. As Nações Unidas entenderam, por tal razão, elaborar um protocolo adicional à convenção, denominado do Protocolo de Quioto, o qual foi instituído em 1997, mas entrou em vigor somente em 2005<sup>120</sup>. Tal protocolo estabeleceu, no artigo 3, 1, metas quantitativas para a redução da emissão dos gases que causam o efeito-estufa aos países que constam do Anexo I, para serem cumpridas entre 2008 e 2012<sup>121</sup>. Já aos países em desenvolvimento não possuíam metas quanto à redução da emissão de gases, mas apresentavam algumas obrigações como a implantação de programas nacionais de mitigação das conseqüências das mudanças climáticas.

Esta divisão de responsabilidades desenvolvida pelo Protocolo de Quioto codifica os pressupostos do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada. Segundo Wold, este princípio pode ser compreendido como “[...] uma ferramenta de negociação destinada a facilitar a obtenção de comprometimento e promover a cooperação entre os Estados na busca de soluções para os problemas ambientais globais [...]” (2003, p. 16). Identifica-se, na leitura do princípio, dois preceitos básicos: a atribuição de responsabilidades comuns, em que vários Estados possuem a mesma obrigação, comprometendo-se em atingi-la sendo que, no caso do

---

<sup>119</sup> Os países dos Anexo I somavam 41 Estados. Desses, 24 faziam parte também do Anexo II, que restringia-se aos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Além dos Anexos I e II, a Convenção apresentava o Anexo A, que lista os gases do efeito-estufa e as categorias de fontes desses gases e o Anexo B, que lista o compromisso de redução de emissões de cada país.

<sup>120</sup> Após ser ratificado por 55 países do Anexo I, que representavam, que representavam cerca de 55% das emissões mundiais agregadas de dióxido de carbono.

<sup>121</sup> De acordo com tal artigo: “As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.”



Protocolo, as obrigações comuns são a redução da emissão de gases que provocam o efeito-estufa; e a atribuição de responsabilidades diferenciadas, estabelecidas a partir do grau de contribuição que cada país teve na emissão de tais gases.

No que se refere à questão das pessoas deslocadas por causas ambientais, o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada é concebido sob ângulos diferentes. No “Projeto de Convenção relativo ao Estatuto Internacional dos deslocados ambientais”, elaborado pelo Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente, tal princípio é sugerido no Artigo 4, n.º 1, em que se estabeleceriam obrigações aos países signatários, a partir de um protocolo adicional, nos moldes do Protocolo de Quioto, para que oferecessem proteção aos deslocados ambientais. Dessa forma, diante do fato de que tal projeto formularia uma nova convenção, específica à causa destas pessoas, novos grupos de países com responsabilidades distintas poderiam ser formados, sendo que se poderia utilizar como critério, nesse sentido, os Estados que mais contribuíram para as causas dos deslocamentos.

Por outro lado, na proposta do “Programa de Governança Global” sugere-se que se estabeleça um protocolo anexo à CQNUMC, reconhecendo a categoria de “refugiados climáticos” e que os compromissos assumidos pelos países que viessem a assinar tal documento seguissem as mesmas orientações da Convenção, estabelecendo-se a atribuição de proteger aos “refugiados do clima” conforme o critério de redução da emissão de gases. Desse modo, os mesmos países que têm a obrigação de reduzir a quantidade de gases que provocam o efeito-estufa, estariam vinculados a também ampararem os “refugiados” que fossem produzidos em razão das alterações climáticas em seu país e fora dele, desde que estes não constassem do Anexo I da CQNUMC. Assim, segundo Biermann e Boas (2008, s/p): “Uma vez que países mais ricos serão capazes de sustentar as suas próprias populações afetadas, o direito ao abrigo do protocolo deve ser restrito aos habitantes dos países em desenvolvimento (em termos técnicos: países que não estão listadas no anexo I da Convenção sobre o Clima).”<sup>122</sup> (tradução do autor).

Independentemente do modelo adotado para proteção das pessoas deslocadas por causas ambientais, há que se ter como pressuposto, sempre, o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, haja vista que qualquer tentativa de generalizar as obrigações para com estes grupos irá penalizar, injustamente, nações que tiveram uma participação ínfima

---

<sup>122</sup> No original, em inglês: “Since wealthier countries will be able to support their own affected populations, the rights under the protocol should be restricted to inhabitants of developing countries (in technical terms: countries that are not listed in Annex I to the climate convention).” (Biermann e Boas, 2008, s/p).

para a origem das causas da produção de deslocados. Nesse sentido, o avanço dos estudos científicos que identifiquem tais causas é imprescindível, permitindo nominar os Estados que mais contribuíram para elas e criar mecanismos, voltados ao direito internacional, de atribuição de responsabilidades.

### **3.3 A insuficiência do direito internacional**

Demonstrou-se que os atuais instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, quer seja no âmbito global, como a Convenção de Genebra sobre refugiados, ou regional, como a Convenção de OUA e a Declaração de Cartagena, apresentam-se insuficientes para protegerem as pessoas que se deslocam por razões ambientais pelo fato de, ou referirem-se a uma categoria específica de pessoas deslocadas, como os refugiados perseguidos por causas políticas, religiosas, raciais ou sociais, ou estarem limitados geograficamente ou, ainda, por não realizarem qualquer menção às pessoas que se movimentam internamente no território de seus próprios países.

Os conceitos, princípios e mecanismos jurídicos e políticos indicados por tais instrumentos, entendidos como as principais fontes do direito internacional dos refugiados, mostram-se inadequados para tratarem de um número bem maior de pessoas forçadas a deslocarem-se pelo planeta, por razões que não sejam as previstas por eles. Tal afirmação não significa que, dentro do contexto de seus propósitos eles não sejam importantes e eficientes, contudo, suas limitações impedem a proteção a todos aqueles que realmente precisam.

O direito internacional dos refugiados é, dessa maneira, no mínimo, insuficiente, para tratar dos deslocados ambientais, havendo a necessidade de se implementar, desde o reconhecimento formal de tais grupos, até a formatação de um novo acordo, independente ou concebido a partir da modificação dos documentos já existentes em nível internacional que, estabeleça direitos a estas pessoas, que atribua responsabilidades aos países que deram causa aos deslocamentos e que crie mecanismos de mitigação de suas conseqüências.

O direito ambiental internacional, por sua vez, tem evoluído nos últimos anos com a formatação de inúmeros instrumentos globais de proteção aos recursos naturais, a partir das questões que vão sendo construídas e colocadas à prova. Originam-se desta preocupação os acordos internacionais de proteção à biodiversidade (solos, florestas, mar, clima, atmosfera, fauna, etc.) além da regulamentação de atividades perigosas. Conforme Council e Mazzega (2007) esta área do direito desenvolveu-se mais no ramo de elaborar mecanismos de

responsabilidade e compensação sem, contudo, ater-se aos aspectos de assistência e gestão às crises ambientais que garantam a proteção imediata à vida.

A necessidade de amparo às pessoas deslocadas baseia-se, indiscutivelmente, na proteção do direito fundamental à vida. Ao se perseguir a construção de mecanismos de proteção aos deslocados ambientais, pretende-se que o direito destes à vida seja preservado. Do mesmo modo, ao defender que sejam criadas ferramentas de atribuição de responsabilidades e de mitigação, objetiva-se que estas não se deem somente como forma de compensação dos danos, mas que procurem garantir o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, fundamental à manutenção da vida humana e de todos os seres vivos. Quanto a isso, Trindade (1993, p. 75) manifesta-se sabiamente:

O caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; sob o direito à vida, em seu sentido próprio e moderno, não só se mantém a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas além disso encontram-se os Estados no dever de 'buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência'.

A própria ajuda humanitária oferecida no caso de desastres ambientais, e que prevê a entrada de organismos de assistência às vítimas nos territórios dos países<sup>123</sup>, depende de um posicionamento do Estado atingido em permitir tal acesso, o que torna esse mecanismo, mesmo que desenvolvido no âmbito das Nações Unidas, precário para, efetivamente, proteger a vida das pessoas atingidas em catástrofes ambientais. A cooperação internacional entre os Estados é relevante, desse modo, para garantir que a proteção aos direitos fundamentais das pessoas atingidas por catástrofes ambientais e as demais espécies de deslocados seja efetivada. Estes grupos, que num contexto jurídico, encontram-se à mercê de qualquer amparo, dependem da mobilização política e jurídica internacional para que tenham resguardado o “direito a ter direitos”, fundamental para que a cidadania destas pessoas seja restabelecida.

A atribuição de responsabilidades aos Estados, nesse sentido, exige dos países com maior capacidade econômica, uma contribuição maior no financiamento das medidas necessárias à proteção dos direitos fundamentais das pessoas deslocadas. No caso dos problemas causados pelas alterações climáticas, esta ajuda ainda justificar-se-ia pela lógica de que tais mudanças poderiam, também, colocar em risco a sobrevivência de sua própria população. Assim, conforme Sachs: “Se os países desenvolvidos desejarem proteger-se dos

---

<sup>123</sup> Deve-se analisar a Resolução das Nações Unidas, n° 43/131 de 8 de Dezembro de 1988, bem como os produzidos por conta da realização da Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres, em Kobe, no Japão.

efeitos negativos das mudanças climáticas, seria melhor para eles ajudar os países em desenvolvimento a se protegerem também.” (2008, p. 145). Pode-se fundamentar tal cooperação na própria Declaração do Rio, que em seu princípio 13, determina que:

[...] Os Estados devem ainda cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de direito ambiental internacional relativas à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição ou sob seu controle.

Cournil e Mazzega (2007), aprofundando o sentido do referido princípio, relacionam-no à necessidade dos países de aprimorar seus sistemas legais, de forma a incluírem o amparo das pessoas deslocadas por danos ao meio ambiente como um direito humano fundamental. Entendendo isso, tais autores asseveram que:

O Estado tem obrigações positivas quando os danos causarem impactos ambientais sobre a saúde, qualidade de vida e o direito à vida. No entanto, os atuais sistemas de proteção internacional dos direitos do homem estão longe de serem satisfatórios, podendo-se fazer reservas em relação a seu alcance eficaz sobre as muitas vítimas de catástrofes ambientais.<sup>124</sup> (2007, p. 16, tradução do autor).

Os próprios organismos internacionais de proteção aos refugiados convencionais teriam de ser reformulados, de forma a estenderem sua atuação para um número muito maior de pessoas. O ACNUR, atualmente responsável, no âmbito das Nações Unidas, pela proteção dos refugiados segundo a Convenção de Genebra de 1951 teria de sofrer modificações que lhe permitissem ampliar suas articulações com os Estados, no caso da inclusão da categoria das pessoas deslocadas no texto da própria convenção. Tal idéia é defendida por Biermann e Boas (2008) que observam que a execução das tarefas que visem a proteção internacional dos deslocados ambientais deve ser realizada pelas agências já existentes, formando-se uma rede de apoio onde cada órgão responsabilizar-se-ia por áreas específicas. Assim, de acordo com os autores, entidades como o ACNUR, o Banco Mundial, o PNUD, O PNUMA, entre outras, tornar-se-iam partes de um grupo coordenado de atores internacionais que, de acordo com seus segmentos, seriam responsáveis pela captação e administração dos recursos financeiros, pela investigação jurídica, política e científica das causas e resultados dos deslocamentos e pela elaboração e execução de

---

<sup>124</sup> No original, em francês: “L’État a des obligations positives lorsque des dégradations environnementales entraînent des conséquences sur la santé, la qualité de vie et le droit à la vie des personnes. Toutefois, les systèmes actuels de protection internationale des droits de l’Homme sont loin d’être satisfaisants et l’on peut émettre des réserves sur leur portée effective sur les nombreuses victimes d’une catastrophe écologique.” (COURNIL e MAZZEGA, 2007, p. 16).

estratégias de proteção aos grupos deslocados, bem como de outras tarefas que estivessem vinculadas a isto.

Por outro lado, Prieur *et al.* (2008) sugere que uma agência internacional para deslocados ambientais, subordinada às Nações Unidas, seja constituída, a partir da elaboração de uma nova convenção para estes grupos. Tal órgão seria subsidiado por um fundo mundial que assegurasse seu funcionamento e a assistência financeira e material para a recepção e devolução das pessoas deslocadas por questões ambientais e dependeria, segundo o autor, da regulação através de protocolos adicionais à nova convenção.

Seja qual for a solução adotada, ainda que sob um formato diferente daqueles que aqui foram observados, tem-se a certeza de que os pressupostos jurídicos de proteção à vida humana dos deslocados ambientais e todas as outras garantias que dela decorrerem precisam ser positivados, do mesmo modo que a formatação de sistemas internacionais que estabeleçam mecanismos de mitigação dos resultados e compensação dos danos decorrentes dos eventos que causam a produção destes grupos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo estudo acerca de uma temática específica baseia-se em hipóteses que serão ou não confirmadas ao final da investigação. Esta dissertação não fugiu à regra. Muito embora as propostas iniciais estivessem direcionadas ao estudo particular do “refugiado ambiental”, a verificação, a partir da análise das referências nacionais e, principalmente, estrangeiras, de que o tema é ainda muito recente e, portanto, passível de uma construção teórica mais ampla e complexa, conduziu à apreciação de uma ampliação da abordagem, verificando-se, nesse caso, não somente o contexto do “refugiado”, mas como viu-se durante o trabalho, de todas as pessoas que se deslocam por causas ambientais.

Faz-se importante uma observação inicial nesta fase de considerações: a matéria dos deslocados ambientais possui uma feição multidisciplinar exigindo, portanto, um tratamento holístico, que perceba nas diversas especificidades das movimentações, características que permitam projetar um sistema jurídico e político eficiente para a proteção de todas estas pessoas. Acredita-se que neste aspecto foi possível aproximar-se da expectativa, uma vez que, do mesmo modo que se utilizou de análises históricas para demonstrar as origens dos institutos do asilo e do refúgio, também se verificaram ponderações do campo das ciências que estudam as migrações para evidenciar que a expressão “refugiados ambientais”, utilizada por alguns autores do campo jurídico, é precária para abarcar todos os grupos que se movimentam, dentro e fora de seus países, por razões ambientais.

Não se afirma, contudo, que a expressão é incorreta, mas sim que ela é insuficiente, pois se destina somente à referência a uma parte do total das pessoas deslocadas que, por sua vez, compõe uma categoria maior e que neste trabalho convencionou-se chamar de migrantes ou deslocados ambientais. Seu aspecto falho, nesse entendimento, é evidenciado pelo fato de que a expressão “refúgio”, no seu modo convencional, baseado na Convenção de Genebra sobre refugiados, não admite as movimentações de pessoas dentro dos próprios países, mesmo que estas ocorram por razões idênticas, o que violaria o direito humano fundamental de proteção à vida, excluindo do amparo grupos inteiros. Além disso, o refúgio tradicional exige que haja fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas o que se verificou não existir quando se tratam de causas relacionadas a fatores ambientais.

Em tempo, entende-se que os migrantes ou deslocados ambientais englobam, assim, os deslocados internos; os migrantes forçados por eventos que afetem o ambiente obrigando-os a deslocarem-se, tais como a ação de furacões, enchentes, elevação do nível dos mares

ou desastres que, apesar de não serem naturais, afetam significativamente o meio ambiente; também, os migrantes que, ainda que pudessem manter-se em um local por mais tempo, decidiram por abandoná-lo para evitar que, no futuro, os danos se tornassem ainda maiores, incluindo-se nesta espécie as pessoas que se movimentam em razão de secas sucessivas, desertificação, eventos estes que provocam perdas gradativas na biodiversidade, etc.

Aceitando-se a ampliação da categoria das pessoas deslocadas por questões ambientais, buscou-se analisar quais as alternativas estão sendo discutidas no âmbito internacional, de modo a verificar os possíveis resultados de cada uma. Nesse sentido, percebeu-se que ainda não há qualquer consenso na doutrina quanto aos caminhos a serem trilhados. Se, de um lado, as observações quanto aos conceitos parecem convergir para lógicas semelhantes, por outro, no que se refere à formatação de soluções, há um completo desencontro de opiniões, de modo que os autores dividem-se em, pelo menos, duas correntes distintas: a que defende que seja convencionado um novo acordo global que trate de todas as pessoas que se movimentam pelo mundo por causas ambientais, sendo tal proposta defendida pela escola do professor Michel Prieur, que coordena o Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente, em Limoges, na França; e a corrente que defende que se estabeleça um protocolo anexo à Convenção-Quadro das Nações-Unidas sobre a mudança do Clima, reconhecendo-se neste a espécie de refugiados climáticos e estabelecendo-se compromissos aos países para que protejam as pessoas que são forçadas a deslocar-se pelas mudanças no meio ambiente provocadas pelas alterações climáticas, além de desenvolver mecanismos de responsabilização aos países de acordo com a contribuição que estes deram para as mudanças no clima.

Apesar de destoarem nos modelos a serem utilizados, sua observação permitiu concluir que estas convergem em alguns aspectos: primeiramente, todos os textos analisados entendem que se deve aumentar a proteção material, jurídica e política das pessoas que se deslocam internamente, dentro dos territórios de seus próprios países, os chamados “deslocados internos”. Estas pessoas deslocam-se pelos mesmos motivos e enfrentam as mesmas adversidades daquelas que atravessam as fronteiras dos Estados, porém, por fatores que fogem ao objeto desta pesquisa, acabam escolhendo manterem-se no território dos seus países de origem. Desse modo, entende-se que, independentemente do instrumento jurídico que for utilizado para proteger os deslocados ambientais, este deverá prever mecanismos de amparo aos grupos que se movimentam dentro dos seus próprios Estados, desenvolvendo-se formas de acesso aos territórios através dos princípios de cooperação internacional,

hospitalidade universal e obrigação de assistência humanitária, em caso de catástrofes ambientais, bem como do princípio da solidariedade internacional que pressupõe que as nações têm um dever mútuo de prestarem-se auxílio quando da ocorrência de eventos naturais insuperáveis. Segundo: não se deve deixar de atribuir responsabilidades aos países que mais contribuíram para as causas que originaram as migrações, fundamentando-se esta conclusão no princípio proclamado pela Convenção do Rio da responsabilidade comum, mas diferenciada.

Os Estados, nessa senda, possuem obrigações comuns de auxiliar aos povos afetados pelos efeitos das alterações climáticas, exigindo-se, no entanto, daqueles que, através de suas ações, tiveram um grau maior de participação na origem dos eventos que resultaram em deslocados, uma imputação diferenciada de atribuições que permitam aos países atingidos minimizarem as consequências das alterações em seu ambiente, mitigarem os efeitos econômicos e sociais à população e possibilitarem que se garanta um reassentamento seguro e eficiente nos casos em que não é possível o retorno, quando, por exemplo, ocorrerem inundações pela elevação do nível do mar.

Por fim, conclui-se que, em todo o contexto dos deslocados ambientais, o direito internacional, no ramo que trata das questões relacionadas ao meio ambiente, possui fundamental importância, pois o desenvolvimento de qualquer instrumento que se dedique a estabelecer ferramentas para sua proteção, deve orientar-se por pressupostos jurídicos que garantam o equilíbrio ambiental, o respeito aos direitos humanos fundamentais e o desenvolvimento econômico e social dos povos que forem, de alguma forma, atingidos, almejando-se uma sociedade que garanta mais dignidade a estes e às futuras gerações.



## REFERÊNCIAS

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) Portugal. **A situação dos refugiados no mundo**. 2000: cinquenta anos de acção humanitária. Tradução de Isabel Galvão. Almada (Portugal): A Triunfadora Artes Gráficas, 2000.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). **La protección de los refugiados y el papel del ACNUR**. set 2007, Genebra: ACNUR, 2007.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). **Los desplazados internos**. Preguntas y respuestas. set 2007, Genebra: ACNUR, 2007.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). Conclusiones sobre la protección internacional. Conclusión n. 62 (XLI) 1990, parágrafo a, inciso III.

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) Brasil. **Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados**. UNHCR, ACNUR, CPIDH e IMDH, 2004.

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) Brasil. **Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado**. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. ACNUR Brasil, 2004.

ADAMO, Susana. **Addressing environmentally induced population displacements: a delicate task**. Paper for the Population-Environment Research Network. Environmentally Induced Population Displacements. Disponível em: <[http://www.populationenvironmentresearch.org/papers/sadamo\\_pern2008.pdf](http://www.populationenvironmentresearch.org/papers/sadamo_pern2008.pdf)>.

AFIFI, Tamer; WARNER, Koko. **The impact of environmental degradation on migration flows across countries**. Working Paper n. 5/2008. Bonn: UNU-EHS (United Nations University – Institute for Environment and Human Security), 2008.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos refugiados**. Evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANDRADE, José Henrique Fischel de Andrade. Derecho de los refugiados en América Latina: reflexiones sobre su futuro. In.: NAMIHAS, Sandra (coord.) **Derecho internacional de los refugiados**. Instituto de Estudios internacionales. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Peru, 2001. p. 92-107.

ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O Direito Internacional dos Refugiados**. Uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Anti-semitismo. Imperialismo. Totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. 4. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARRUDA, Marcos. Socioeconomia solidária. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz, 2003.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios**. Ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

BAUMANN, Zygmunt. **Modernidade e Ambivalência**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **Vidas desperdiçadas**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 1998.

BENHABIB, Seyla. **Los derechos de los otros**. Extranjeros, residentes y ciudadanos. Barcelona: Gedisa, 2005.

BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? In: **New Issues in Refugee Research**. Working Paper n. 34, mar 2001. UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees): Genebra, 2001.

BLACK, Richard *et al.* **Climate change and migration**: improving methodologies to Estimate flows. n. 31, IOM Migration Research Series. Genebra: International Organization for Migration, 2008.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol. In: **Environment**: Science and policy for sustainable development. nov-dez. Washington: Heldref, 2008. Disponível em: <<http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>>. Acesso em: 20 abr 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Regina Lyra e Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOGARDI, Janos *et al.* **Control, adapt or flee.** How to face Environmental Migration? In: UN. *Intersections*. Bornheim: United Nations University, n.5, mai 2007.

BOSWELL, Christina; CRISP, Jeff. **Poverty, international migration and asylum.** Policy Brief 8. Helsinki: UNU-WIDER (United Nations University Press World Institute for Development Economics Research), 2004.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. **Declaração do Rio sobre Meio ambiente e desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>>. Acesso em: 24 abr 2009.

BROW, Oli. **Migration and climate change.** IOM Immigration Research Series, n. 31. Genebra: IOM, 2008.

CASTLES, Stephen. Environmental change and forced migration: making sense of the debate. In: **New Issues in Refugee Research.** Working Paper n. 70, out 2002. UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees): Genebra, 2002.

CBD (Convention on Biological Diversity); UNCCD (United Nations Conventions to Combat Desertification); UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). **Adaptation.** Under the Frameworks of the CBD, the UNCCD and the UNFCCC.

CHAMBERS, Iain. **Migración, cultura, identidad.** Buenos Aires: Amorrortu, 1995.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL. **Constitution du 24 juin 1793.** Paris. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/laconstitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>>. Acesso em: 14 jan 2009.

COURNIL, Christel. Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)? In: **Revue du Droit Public.** p. 1035-1066. n.4, 2006.

\_\_\_\_\_. À la recherche d'une protection pour les 'réfugiés environnementaux': actions, obstacles, enjeux et protections. In: **Revue Asylon(s)**, n. 6, nov 2008. Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article843.html>>. Acesso em: 26 nov 2008.

COURNIL, Christel; MAZZEGA, Pierre. Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques. In: **Revue Européenne des Migrations Internationales.** n. 1, 2007, p.7-34.

DECROP, Geneviève. Un statut de réfugié environnemental est-il une réponse pertinente aux effets sociaux du réchauffement climatique? In: **Revue Asylon(s)**, n. 6, nov 2008. Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article850.html>>. Acesso em: 26 nov 2008.

DUN, Olívia; GEMENNE, François. Defining environmental migration: Why it matters so much, why it is controversial and some practical processes which may help move forward. In: **Revue Asylon(s)**, n. 6, nov 2008. Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article847.html>>. Acesso em: 27 nov 2008.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nations Environment Programme, 1985.

ENGELHARD, Philippe. **O homem mundial**. Poderão as sociedades humanas sobreviver? Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do Direito de Solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FELLI, Romain. Justice globale pour les réfugié-e-s climatiques. In: **Revue Asylon(s)**, n. 6, nov 2008. Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article850.html>>. Acesso em: 25 nov 2008.

FERNÁNDEZ, Jaime Esponda. **La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados**. In: ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). **El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina**. San Jose: Editorama, 2004, p. 126-160. Disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3188.pdf>>.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. Nascimento e crise do Estado Nacional. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudo de teoria política. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HUGO, Graeme. **Migration, development and environment**. IOM Migration Research Series. n. 35. Genebra: IOM, 2008.

\_\_\_\_\_. Environmental concerns and international migration. In: **International migration review**. 1996, p. 105-131.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). **Relatório final do Painel Intergovernamental sobre a Mudança Climática**. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/>>. Acesso em: 19.03.2008.

IPCC. **Climate Change 2007: Climate change impacts, adaptation and vulnerability** – summary for policy makers. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Paris, Abril, 2007.

IOM (International Organization for Migration). **Migration, development and poverty reduction**. Report on the Workshop Migration, development and poverty reduction. 8-10 ago 2006, Dakar. Genebra: IOM, 2006.

JACOBSON, Jodi L. **Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability**. Worldwatch Paper 86, Washington: Worldwatch Institute, 1988.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2004.

KIBREAB, Gaim. Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: A Critique of the Current Debate. In: **Disasters**. Vol. 21, n. 1, p.20-28. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 6.reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LOBRY, Dorothée. Pour une définition juridique des réfugiés écologiques: réflexion autour de la qualification juridique de l'atteinte à l'environnement. In: **Revue Asylon(s)**, n. 6, nov 2008: Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article846.html>>. Acesso em: 26 nov 2008.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement*: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O Direito Internacional dos Refugiados**. Uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 177-210.

MANLY, Mark. La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. In: ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). **El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina**. San Jose: Editorama, 2004, p. 126-160. Disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3189.pdf>>.

MAGNIN, Véronique. Des victimes de l'environnement aux réfugiés de l'environnement. In: **Revue Asylon(s)**, n. 6, nov 2008. Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article845.html>>. Acesso em: 27 nov 2008.

MOUA, Mayhoua. L'introduction des éthiques environnementales dans la gestion des flux migratoires. In: **Revue Asylon(s)**, n. 6, nov 2008: Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article849.html>>. Acesso em: 26 nov 2008.

MYERS, Norman. **Environmental Refugees**: An emergent security issue. Prague: XVIII Economic Forum. 23-27 mai 2005. Disponível em: <[http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf)> Acesso em: 21 mar 2008.

MYERS, Norman. Environmental Refugees in a globally warmed world. In: **BioScience**. Vol. 43, n. 11, dez 1993. pp. 752-761. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1312319>> Acesso em: 17 mar 2009.

NAIK, Asmita *et al.* **Migration, development and natural disasters**: insights from the Indian Ocean Tsunami. IOM Immigration Research Series, n. 30. Genebra: IOM, 2007.

NATIONAL GEOGRAPHIC. **Project Genographic**. Disponível em: <<https://www3.nationalgeographic.com/genographic/index.html>>. Acesso em: 21 dez 2008.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). **Derecho internacional sobre Migración**. Glosario sobre Migración. n. 7. Genebra: OIM, 2006.

OST, François. **A natureza à margem da lei:** A ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PENTINAT, Susana Borràs. Refugiados ambientales: El nuevo desafío Del derecho internacional del medio ambiente. In: **Revista de Derecho**, 2006, vol.19, n 2, p.85-108. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502006000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000200004&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em 16 nov 2008.

PIGUET, Etienne. Climate change and forced migration. In: **New Issues in Refugee Research**. Research Paper n. 153, jan 2008. UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees): Genebra, 2008.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O Direito Internacional dos Refugiados**. Uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 27-64.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento). **Projeto do Milênio das Nações Unidas 2005**. Investindo no desenvolvimento: Um plano prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova Iorque: PNUD, 2005.

PRIEUR, Michel *et al.* Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux. In: **Revue européenne de droit de l'environnement**. n. 4, 2008. Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20déplacés%20environnementaux.pdf>>. Acesso em: 16 mar 2009.

RODRIGUES, Noronha. Asylum Politics and Asylum Law in the European Union. In: **Revista Themis**, Vol. 7, No. 13, pp. 325-345, 2006. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=979546>> Acesso em: 13 jan 2009.

ROMERO, Carlos Giménez. **Qué es la inmigración**. ¿Problema o oportunidad? ¿Cómo lograr la integración de lo inmigrantes? ¿Multiculturalismo o interculturalidad? Barcelona: RBA Libros, 2003.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza**. Como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SAN JUAN, César Walter. El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. In: ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). **El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina**. San Jose: Editorama, 2004, p. 21-76. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3187.pdf>>.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. El derecho internacional de los refugiados en su relación con los derechos humanos y en su evolución histórica. In: **Jurídica**. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. n 22, p 285-324. Cidade do México, Universidad Iberoamericana, 1993. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/22/pr/pr10.pdf>>.

\_\_\_\_\_. El derecho internacional de los refugiados: desarrollos en América Latina y sus perspectivas en el nuevo milenio. In: **Jurídica**. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. n 29, p 101-122. Cidade do México, Universidad Iberoamericana, 1999. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/29/cnt/cnt5.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Derechos humanos, derechos de los refugiados: evolución y convergencias. In: NAMIHAS, Sandra (coord.) **Derecho internacional de los refugiados**. Instituto de Estudios internacionales. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Peru, 2001. p. 6-40.

SHIVA, Vandana. **Ecology and the political of survival**. Conflicts over natural resources in Índia. New Delhi: United Stations University Press, 1991.

SOARES, Guido Fernando Silva *et al.* (org.). **Normas de Direito Internacional**. Tomo II. Direito internacional da pessoa. São Paulo: LTR, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003.

SUHRKE, Astri. **Pressure points**: Environmental degradation, migration and conflict. Washington: American Academy of Arts and Sciences, 1993.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma**. Para compreender o mundo de hoje. Tradução de Gentil Aveino Titto. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e meio ambiente**: Paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

UN (United Nations). **La solidaridad internacional y el reparto de la carga en todos sus aspectos**: responsabilidades nacionales, regionales e internacionales para con los refugiados. Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. A/AC.96/904, 07 set 1998.

UN (United Nations). **World Day for Disaster Reduction**. As Ranks of “Environmental Refugees” Swell Worldwide, Calls Grow for Better Definition, Recognition, Support. Bonn: United Nations University. 11 out 2005, p. 2. Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/article:130>>. Acesso em: 19 mar 2008.

UNCCD (United Nations Convention to combat desertification). **Convention to Combat Desertification, particularly in Africa**. Disponível em: <<http://www.unccd.int/convention/text/pdf/conv-eng.pdf>>. Acesso em: 20 abr 2009

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). **La situación de los refugiados en el mundo**. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio. Barcelona: Icaria, 2006.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). **State of the World’s Refugees: Human Displacement in the New Millennium**. New York: Oxford University Press, 2006.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). Environnement. L’heure est à l’urgence. In: **Réfugiés**. n. 127, v. 2. Milão: Amilcare Pizzi, 2002.

VAINER, Carlos B. Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... As novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias. In: **Migrações internacionais**. Contribuições para políticas. CASTRO, Mary Garcia (Coord.) Brasília: CNPD, 2001.

VÁZQUEZ, Rodolfo (Org.) **Tolerancia y pluralismo**. Cidade do México: Coyoacán, 2005.

VELÉZ, Fernando Galindo. Consideraciones sobre la determinación de la condición de refugiado. In: NAMIHAS, Sandra (coord.) **Derecho internacional de los refugiados**. Instituto de Estudios internacionales. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Peru, 2001. p. 45-80.

VERHAERHE, Laure. Quels droits pour les réfugiés environnementaux qui perdront leur Etat? Le cas de Tuvalu. In: **Revue Asylon(s)**, n.6, nov 2008. Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article853.html>>. Acesso em: 25 nov 2008.

WEISS, Edith Brown. **Un mundo justo para las futuras generaciones: derecho internacional, patrimonio común y equidad intergeneracional**. New York: United Nations Press, 1999.

WOLD, Chris. A emergência de um conjunto de princípios destinados à proteção internacional do meio ambiente. In: SAMPAIO, José Adércio Leite *et al.* **Princípios de Direito Ambiental: Na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003

WOLMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. In: **Sequência**. n. 53, p. 53, dez 2006, Florianópolis: Boitheaux, 2006. p. 113-128.

WOOD, William. Ecomigration: Linkages between Environmental Change and Migration. In: ZOLBERG, Aristide.; BENDA, Peter. (Orgs.). **Global Migrants, Global Refugees: Problems and solutions**. New York: Berghahn Books, 2001. p. 43-61.