



REFUGIADOS AMBIENTAIS NO BRASIL: UMA ABORDAGEM A PARTIR DO CASO DO HAITI

*Sidney Guerra**

Resumo

Os refugiados ambientais são indivíduos forçados a migrar devido a desastres ambientais ocasionados por causas naturais ou interferência antrópica. Contudo, não estão formalmente reconhecidos em nível internacional por não constarem no rol estabelecido pela Convenção da ONU de 1951. Diante disso, muito tem se discutido quanto a inclusão dessas pessoas na categoria de refugiado. O presente estudo se propõe a analisar o tratamento conferido pelo Brasil aos haitianos que vieram para o território nacional, a partir da verificação de dois eventos naturais que devastaram o país nos anos de 2010 e 2016. O método usado é o dedutivo dentro de uma pesquisa qualitativa, com objetivos exploratórios e explicativos.

Palavras-chave

refugiados ambientais; categoria migratória; haitianos.

ENVIRONMENTAL REFUGEES IN BRAZIL: an approach from the Haiti case

Abstract

The environmental refugees are individuals forced to migrate due to environmental disasters caused by natural causes or anthropic interference. However, they are not formally recognized category at an international level because they do not figure in the list established by the 1951'S UN Convention. In light of this, much has been debated as to inclusion of these persons in the refugee category. The presente study proposes to analyze the treatment Brazil to the haitian people who came to our national territory, by verifying two natural events that devastated Haiti in 2010 and 2016. The method used is analytical within a qualitative research, with exploratory and explanatory objectives.

Keywords:

environmental refugees; migratory category; haitian

* Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra; Pós-Doutor pelo Programa Avançado de Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PACC/UFRJ) e Pós-Doutorando pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP). É Doutor, Mestre e Especialista em Direito. Professor Associado da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ) e Professor Titular da Universidade do Grande Rio. Professor Convidado de várias Instituições de Ensino Superior no Brasil e no exterior. Visiting Researcher pela Stetson University Law School. Realizou pesquisas com financiamento de várias agências de fomento, tais como: CNPq, CAPES, MJ/PNUD, FAPERJ, FUNADESP e Fundação Dom Cíntra. Detentor do título de pesquisa outorgado pela FAPERJ (Cientista do Estado do Rio de Janeiro). Além de Advogado, é também formado em Administração de Empresas, e tem pautado sua atuação profissional no campo do Direito Público. É ainda consultor jurídico e parecerista, tendo sido Diretor Jurídico e Procurador Municipal e Secretário Municipal de Administração de Duque de Caxias - RJ (janeiro de 2013 a dezembro de 2016). É ainda autor de vários livros, além de ter diversos artigos publicados em revistas especializadas, livros em coautoria, periódicos e anais. <http://orcid.org/0000-0002-5309-662X>

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno migratório não é recente. Ao contrário, data desde os primórdios das civilizações. O homem primitivo, quando constatava que a terra que lhe dava os meios necessários para o sustento próprio e dos seus já estava exaurida, procurava em outras regiões novos campos de abastecimento¹.

De certo modo, é possível afirmar que tal fato permanece ainda nos dias atuais posto que o movimento migratório manifesta-se de forma intensa, especialmente em direção aos países desenvolvidos. Tal fato tem provocado manifestações contrárias de vários segmentos da sociedade civil², sendo certo que isso ocorre de maneira mais acentuada em algumas regiões do planeta principalmente em razão da eclosão de guerras civis, problemas étnicos ou religiosos, conflitos armados e também por questões ambientais.³

Com efeito, a migração contínua e maciça de grande número de pessoas⁴ tem produzido sérias consequências tanto do local de onde provieram como também para o local de chegada⁵. Todavia, apesar das dificuldades que são observadas, desde a saída, até a chegada ao destino final, o número de refugiados tem aumentado de maneira significativa em vários cantos do planeta, posto que as pessoas se deslocam com a esperança de se instalar em determinado Estado para dar início a uma “nova vida” sem pressões, contratempos, ameaças, enfim, sem os perigos que se manifestavam em seu países de origem.⁶

De fato, conforme alguns autores⁷ afirmam, o refúgio não é um instituto jurídico que nasce da vontade de um Estado soberano de ofertar proteção a um cidadão estrangeiro que se encontra em seu território – é tão somente o reconhecimento de um direito pré-existente à demanda formal do indivíduo. Questionamentos ao conceito

¹ Vide a propósito os estudos produzidos por GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. **Direito das minorias e grupos vulneráveis**. Ijuí: Unijuí, 2008.

² Nesse sentido, vide JORDAN, Bill. **Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002, p. 15), que aponta o significado sobre a migração irregular, especialmente nos chamados países de primeiro mundo, e apresenta a rejeição da sociedade civil diante desta questão: “Irregular migration – crossing borders without proper authority, or violating conditions for entering another country – has been seen as a threat to the living standards and the cultures of the citizens of rich, predominantly white, First World states. In the 1990s the rise in claims for political asylum by black and Asian migrants to such countries was defined as disguised irregular migration. Public opinion polls conducted in EU member states in 2001 gave ‘race relations and immigration’ as the fourth most important problem facing both the UK and the other states, well ahead of education, health and poverty”.

³ Sobre esse assunto, vide GUERRA, Sidney. **Sociedade de risco e o refugiado ambiental. Direito no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2008.

⁴ GIDDENS, Anthony. **Global Europe, social Europe**. Cambridge: Polity Press, 2006, p. 26, lembra que o tema que corresponde a imigração tem-se apresentado como um “tema quente” na Europa: “Immigration has become one of the hottest of hot topics across Europe. The term ‘immigrant’, of course, covers a multitude of differences. There are immigrants from 150 different countries living in the UK, for example. Great variations can exist among those coming from the same country, depending upon differences in socioeconomic background, ethnicity, culture and others factors”.

⁵ Na mesma direção, MAIA, Rui Leandro Alves. **O sentido das diferenças: migrantes e naturais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 41: “Qualquer que seja o sentido que dermos às migrações (internacionais ou internas), permanecem sempre como condicionamentos de explicação os elementos espaço e tempo. As migrações abrangem um número significativo de pessoas que, mudando de um espaço para outro, provocam alterações no tamanho e composição das populações envolvidas: a do espaço da origem e a do espaço do acolhimento”.

⁶ Neste sentido, GUERRA, Sidney. **O instituto jurídico do refúgio à luz dos Direitos humanos**. Curitiba: Ius Gentium, v. 7, 2016

⁷ WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão. **Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil**. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a08.pdf>

de refugiado há tempos já são levantados frente à insurgência de novos desafios impostos à comunidade internacional, como indica o número crescente de pessoas deslocadas em decorrência de miséria extrema ou mesmo os migrantes por razões ambientais.

Assim, o presente artigo tem por finalidade apresentar alguns aspectos relativos a figura do refugiado ambiental tendo como pano de fundo a situação dos haitianos que se estabelecem na República Federativa do Brasil.

O artigo utiliza-se do método dedutivo, o qual possibilita uma análise sobre os refugiados ambientais no Brasil, em particular sobre o caso dos haitianos. Nesse sentido, as abordagens feitas foram pautadas numa pesquisa qualitativa, com objetivos exploratórios e explicativos, sendo fundamentalmente usada bibliografia específica e documentos.

2. A FIGURA DO REFUGIADO AMBIENTAL

A ocorrência cada vez mais comum de catástrofes ambientais, seja por interferência antrópica ou causas naturais, tem feito com que grupos de pessoas tenham que se deslocar para estabelecer habitação em outros locais.

Embora o fenômeno do deslocamento por motivos ambientais não seja novidade, visto que sempre ocorreu no decorrer da história, hodiernamente tem-se observado uma intensificação desse tipo de fluxo migratório, o que tem ensejado a discussão jurídica a respeito de sua inclusão enquanto categoria.

O termo “refúgio ambiental” foi popularizado em 1985 pelo autor egípcio Essam El- Hinnawi, professor do Egyptian National Research Centre em Cairo. Englobaria, assim “aquelas pessoas que foram forçadas a abandonar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a uma grave interrupção ambiental natural ou desencadeada por pessoas, que comprometeram sua existência e afetaram seriamente a qualidade de sua vida. “Interrupção ambiental” significa qualquer mudança física, química ou biológica no ecossistema (ou a base de recursos) que o representam, temporariamente ou permanentemente, impróprios para suportar a vida humana”.⁸

A Convenção da ONU de 1951 estabelece as hipóteses e situações consideradas como ensejadoras de refúgio⁹ e, portanto, há uma discussão acerca da existência dos refugiados ambientais enquanto categoria migratória, tendo em vista que não são contemplados na Convenção.¹⁰

⁸ **Essam El- Hinnawi** *apud* **CARDY, 1994, p.2.** ““Environmental Refugees are those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruptions” in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life.” Tradução livre. Disponível em: <file:///C:/Users/WINDOWS/Downloads/Environment_and_forced_migration_.pdf> Acesso em: 09 de jun. 2017.

⁹ A propósito, vide **GUERRA, Sidney. Direito Internacional dos Direitos Humanos.** 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 60.

¹⁰ A Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 define refugiado como qualquer pessoa que: “foi considerada refugiada nos termos dos ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, além do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; as

Nessa lógica, Astri Suhrke destaca que existem duas perspectivas quanto a temática do refugiado ambiental, a minimalista e a maximalista. A primeira, segundo a autora, entende que a degradação ambiental por si só não é um fator determinante para as migrações, estando atrelada a outros fatores, como por exemplo, econômicos e sociais. A segunda, por sua vez, considera a degradação ambiental como causa imediata da migração.¹¹

A partir dessas duas perspectivas, podem-se citar autores¹², que sustentam o uso da terminologia “refugiado ambiental”¹³ e outros que entendem não ser cabível. Nesta esteira Stephen Castles¹⁴ sustenta a inadequação da noção de refugiado ambiental. Para o autor, a questão central do problema talvez não seja a mudança ambiental, mas a capacidade de diferentes comunidades e países em lidar com isso. Dessa forma, o problema seria principalmente político-social e não ambiental.

José Antônio Tietzmann e Silva, por sua vez, em defesa da existência de uma categoria de migrantes por razões ambientais argumenta que “mesmo que os motivos que tenham ensejado o processo migratório decorram de interesses pessoais, familiares, sociais, condições econômicas etc. das pessoas, desde que haja um motivo preponderante que se vincule à degradação substancial das condições do ambiente em que viviam, estar-se-á diante de migrantes ambientais.”¹⁵

Assim, ainda que existam outros fatores, prevalecendo razões ambientais, a existência dessa categoria não deve ser desconsiderada.

decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no “§ 2º da presente seção”; em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se 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; no caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão “do país de sua nacionalidade” refere-se a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

¹¹ SUHRKE, Astri. **Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict**. 1993. p 4-6. Disponível em: <<https://www.cmi.no/publications/file/1374%20pressure-points-environmental-degradation.pdf>> Acesso em: 29 de setembro de 2017.

¹² GUERRA, Sidney. **O refugiado à luz do direito internacional ambiental**, artigo publicado na *Ius gentium* (Facinter), v. 6, 2009. **O direito internacional e a figura do refugiado ambiental: reflexões a partir da ilha de Tuvalu**, artigo publicado nos *Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*, Brasília. 2008.

¹³ GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 653.

¹⁴ CASTLES, Stephen. **Environmental change and forced migration: making sense of the debate**. 2002, p.5. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/3de344fd9/environmental-change-forced-migration-making-sense-debate-stephen-castles.html>> Acesso em: 29 de set. de 2017. “...the ‘environmental refugee’ is misleading and does little to help us understand the complex processes at work in specific situations of impoverishment, conflict and displacement. This does not mean, however, that environmental factors are unimportant in such situations. Rather they are part of complex patterns of multiple causality, in which natural and environmental factors are closely linked to economic, social and political ones.” Em tradução livre: “... a noção de “refugiado ambiental” é enganosa e faz pouco para nos ajudar a entender os complexos processos de trabalho em situações específicas de empobrecimento, conflito e deslocamento. Isso não significa, no entanto, que fatores ambientais sejam sem importância em tais situações. Em vez disso, eles são parte de padrões complexos de causalidade múltipla, em que fatores naturais e ambientais estão intimamente ligados a fatores econômicos, sociais e políticos.”

¹⁵ SILVA, José Antônio Tietzmann. Os refugiados ambientais à luz da proteção internacional dos direitos humanos. **Revista dos Tribunais**. Vol 86, 2017.

Alguns autores¹⁶ defendem essa categorização, tendo em conta que a Convenção preceitua o conceito de refugiados para os fins daquela Convenção. Logo, segundo o seu entendimento, não deve haver óbice ao uso do termo refugiado em outro contexto. Esses indivíduos seriam, então, refugiados não convencionais dado que são refugiados, mas não se encontram entre os preceituados pela Convenção da ONU.

A respeito dessa controvérsia existente quanto a melhor denominação, Álvaro Mirra¹⁷ explica que duas estratégias são pensadas sob o enfoque do direito internacional. A primeira delas é a modificação de instrumentos convencionais já existentes, como a já mencionada convenção da ONU. A segunda estratégia, é elaborar uma nova convenção internacional específica sobre o assunto. Nesse sentido, aponta que existe um Projeto de Convenção Internacional sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais¹⁸, elaborado por um grupo de juristas do direito ambiental e direitos humanos ligados à Universidade de Limoges, na França.

Assim, seria consagrado um estatuto jurídico específico para os deslocados ambientais, não se restringindo em âmbito regional, mas disponível a adoção de todos os países.

Quanto ao uso da expressão refúgio, Carolina Claro esclarece que o termo é oriundo de *refugiare*, que tem o sentido de buscar abrigo ou proteção, não sendo razoável, deste modo, ter emprego exclusivo de um tratado internacional que, ainda que essencial a temática a qual se refira, restringe a proteção a situações específicas de outra conjuntura, que envolve aspectos históricos, políticos e sociais diferentes.

De acordo com a autora é importante o reconhecimento e categorização dessas pessoas, tendo em vista que são migrantes em condições de vulnerabilidade, o que gera a necessidade de garantia de direitos e obrigações, principalmente por parte dos Estados. Contudo, há de se destacar que enquanto não há essa categorização, outros meios gerais de garantias de direitos não devem ser desconsiderados. Nesse sentido, destaca que apesar de não haver proteção específica em âmbito internacional, no intento de garantir o gozo e o exercício dos direitos da pessoa humana, é preciso considerar a complementariedade da proteção existente no direito internacional geral através de outros mecanismos como o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito internacional dos refugiados, o Direito internacional Humanitário, o Direito Internacional das migrações, o Direito Internacional do Meio Ambiente, o Direito internacional das Mudanças Climáticas e o Direito dos Desastres Ambientais, como uma forma alternativa de proteção diante do hiato existente.¹⁹

¹⁶ CLARO, Carolina. **A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 2015, p.71. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/pt-br.php>> Acesso em: 25 de setembro de 2017.

¹⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **A questão dos “refugiados” climáticos e ambientais no Direito Ambiental**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-22/ambiente-juridico-questao-refugiados-climaticos-ambientais-direito-ambiental>> Acesso em: 30 de out. de 2017.

¹⁸ PROJET DE CONVENTION RELATIVE AU STATUT INTERNATIONAL DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX*. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/wp-content/uploads/up/2010/09/projet-de-convention-relative-au-statut-international-des-daplacas-environnementaux2.pdf>>. Acesso em: 30 de out. de 2017

¹⁹ CLARO, Carolina. **A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. 2015, p.87. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/pt-br.php>> Acesso em: 25 de setembro de 2017.

Nessa perspectiva, Erika Ramos pontua que os migrantes por motivos ambientais precisam de um regime internacional de proteção, pois apenas lhes é oferecida uma proteção jurídica reflexa.²⁰

A despeito da existência de outros meios distintos de proteção, ainda assim se faz necessário pensar em uma tutela específica a esse grupo de pessoas, levando-se em conta suas peculiaridades e garantindo, assim, maior amparo jurídico. Ramos²¹ ressalta que essa categoria continua em situação de indefinição jurídica, pois não se beneficiam da proteção definida pelo regime convencional existente e também não há um regime internacional de proteção específico para pessoas nessa condição.

Norman Myers, por sua vez, chama a atenção para o fato de que o reconhecimento dessa categoria pode voltar a atenção ao número de pessoas que sofrem com essa questão e, conseqüentemente, a uma análise e preocupação maior com os danos causados ao meio ambiente.²²

O referido autor analisa o refúgio ambiental como uma questão de segurança, pois, embora derive principalmente por problemas ambientais, gera inúmeros problemas de caráter político, econômico e social nos países que recebem essas pessoas. Com isso, poderia facilmente se tornar uma causa de turbulência e confronto, levando a conflitos e violência.

Nessa lógica, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, o Conselho Consultivo de Ciências da ONU, projeta um aumento no número de deslocados ao longo deste século. De acordo com o IPCC, as mudanças climáticas irão forçar as pessoas ao deslocamento, aumentar a pobreza e majorar os fatores que levam ao conflito, tornando ainda mais complexas as necessidades humanitárias e as respostas nessas circunstâncias.²³

Diante de situações semelhantes às narradas acima, Myers defende a necessidade de políticas preventivas a necessidade de migrar e, para isso, a questão do meio ambiente não deve ser ignorada. De igual modo não devem ser negligenciados os refugiados ambientais pelo fato de não existir uma forma institucionalizada de lidar com eles.

O surgimento deste meio formal, principalmente pelo reconhecimento como categoria de refugiados ocasionará algumas conseqüências. A primeira, conforme acentua Claro, os deslocados ambientais por não estarem incluídos no rol da ONU de refugiados, não contam com a proteção que este instituto pode conferir, como por exemplo, a garantia de não devolução por parte do Estado que o recebeu, o já mencionado princípio do *non refoulement*.²⁴

²⁰ RAMOS, Erika Pires. **Refugiados Ambientais**: em Busca de Reconhecimento pelo Direito Internacional. 2011, p. 70. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-10082012-162021/pt-br.php>> Acesso em: 29 de setembro de 2017.

²¹ Idem.

²² MYERS, Norman. **Environmental refugees**: an emergent security issue. 2005, p.3. Disponível em: <<http://www.osce.org/eea/14851?download=true>> Acesso em: 02 de maio de 2017.

²³ UNHCR. **Environment, Disasters and Climate Change**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/environment-disasters-and-climate-change.html>>. Acesso em: 25 de setembro de 2017.

²⁴ CLARO, Carolina. **A proteção dos "Refugiados Ambientais" no Direito Internacional**. 2015, p.123. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/pt-br.php>> Acesso em 25 de setembro de 2017.

Nessa lógica, os Estados não podem impedir a entrada de refugiados, mas de estrangeiros comuns, o que torna os deslocados ambientais ainda mais frágeis, dada essa discricionariedade existente por parte do Estado. Isto posto, é possível inferir que o reconhecimento dessa categoria proporcionará meios mais efetivos de assistência, pois haverá uma vinculação do Estado em prestá-la.

Em contrapartida, Myers²⁵ chama a atenção para o fato de que países desenvolvidos não tem demonstrado satisfação com o grande fluxo de migrantes e muitos desses já têm tomado medidas de restrição. Neste sentido, o alargamento do conceito tradicional de refugiado proporcionaria aumento significativo das responsabilidades internacionais de várias nações, o que não é visto de forma positiva por muitas dessas.

Com isso, se por um lado existe a demanda de um grupo que carece de amparo jurídico específico, por outro existem Estados e populações que precisam se adequar a essa realidade. Em outras palavras, o reconhecimento do refúgio ambiental trará diversas consequências, tanto para aqueles que precisam dessa proteção, como para os Estados que precisarão se adaptar para receber mais esse contingente de pessoas. Tal circunstância pode causar resistência em alguns países em aderir a formalização da categoria aqui tratada.

Ademais, imperioso mencionar que por meio da formalização desse grupo, será possível realizar melhor controle de quantas pessoas são forçadas a mudar por essa causa. Esses números ajudarão a compreender as proporções que essa modalidade de refúgio vem tomando. A partir disso, será possível demonstrar à comunidade global a necessidade de aplicação dos tratados de proteção ambiental.

No que se refere as consequências para os países, outro ponto importante que se revela dessa formalização é a questão da responsabilidade dos Estados. De acordo com Andrade e Angelucc²⁶, o direito internacional tem revisto a questão da responsabilidade civil dos Estados. Não se pode olvidar que este instituto versa sobre a obrigação de reparação de danos imputada a alguém em virtude de uma ação ou omissão.

Como mencionam os referidos autores, este instituto foi descuidado pela doutrina por não haver um poder central global, fato este que ocasiona dificuldades na imposição de eventuais obrigações de reparação ao Estado que sofreu o dano. Somado a isso, está o fato de que essa imposição afrontaria a soberania nacional do Estado.

Ocorre que nos dias atuais, percebe-se que determinadas situações, ainda que tenham acontecido dentro dos limites territoriais nacionais, ocasionam repercussões em nível global, não sendo razoável, portanto, permanecerem sob a absoluta discricionariedade estatal, tornando-se, por isso, passíveis de interferência pela comunidade internacional. Atendo-se a discussão no que se refere à responsabilidade objetiva, aquela na qual para sua configuração é necessário ato, dano e nexos causal, pode-se afirmar, que eventos lícitos, mas causadores de risco iminente e excepcional, como testes nucleares e poluição marítima por hidrocarbonetos, podem acarretar a responsabilização internacional do Estado.

²⁵ MYERS. **Environmental Refugees**: an Emergent Security Issue. 2005, p.3. Disponível em: <<http://www.osce.org/eea/14851?download=true>> Acesso em: 06 de out. de 2017.

²⁶ ANDRADE & ANGELUCC. **Refugiados Ambientais**: Mudanças Climáticas e Responsabilidade Internacional. 2016, p. 190-194. Disponível em: <<file:///C:/Users/WINDOWS/Downloads/4165-13330-2-PB.pdf>> Acesso em: 06 de out. de 2017.

Contudo, faz-se necessária expressa previsão em tratado, quanto a responsabilidade objetiva, sendo indispensável norma que impute a alguém a responsabilidade pelo dano, não obstante a licitude da conduta. Reside aí a importância da admissão da categoria de refugiado ambiental, pois se não há o reconhecimento, por meio de uma normativa, de um grupo que sofreu com as ações dos Estados no meio ambiente, difícil se torna imputar ao Estado e aplicar aos casos concretos a responsabilidade objetiva.

Ante o exposto, pode-se perceber que o reconhecimento internacional dos refugiados ambientais trará consequências para os Estados, que vão desde políticas públicas para receber essas pessoas, até maior controle sobre a responsabilização pela intervenção no meio ambiente. Para a sociedade civil, que passará a saber como lidar e receber esse novo contingente e, principalmente, para esse grupo de vulneráveis que se encontra no limbo jurídico e que a partir da formalização poderá contar com maior amparo legal.

Todavia, enquanto não há esse reconhecimento global, alguns países tem aberto espaço para a matéria em seus ordenamentos, a exemplo do Brasil, sendo certo que neste estudo ganhou destaque a situação dos haitianos, como será demonstrado.

3. O HAITI: BREVES ANTECEDENTES

A República do Haiti é um país do Caribe, com extensão territorial de 27.750 quilômetros quadrados e cerca de 10 milhões de habitantes. É a primeira república negra do mundo, tendo sido fundada em 1804 por antigos escravos.²⁷

Conforme explica Andressa Faria, o relevo haitiano é montanhoso e mais de $\frac{3}{4}$ do país estão acima de 200m de altitude. A hidrografia é marcada pela presença de 33 bacias hidrográficas e a vegetação originalmente era de Floresta Estacional Caducifólia, caracterizada por duas estações, uma seca e outra chuvosa, mas com a colonização essa cobertura vegetal começou a ser degradada e estende-se até os dias atuais.²⁸

Para melhor compreensão, vale deslindar que o Haiti durante o período colonial foi a colônia mais próspera do mundo, sendo motivo de orgulho à metrópole francesa por possuir a “Pérolas das Antilhas”. Este país exerceu importante contribuição para o desenvolvimento do capitalismo em escala global, por meio de uma economia colonial baseada na mão de obra escrava.²⁹

Nesse sentido, conforme explica Rosana Baeninger, a escravidão tornou possível a produção em massa e o aumento da acumulação financeira necessária à Revolução Industrial. A autora ressalta ainda que as duas potências existentes à época, Inglaterra e França, eram financiadas pela extração das riquezas haitianas, seja pelo tráfico negro, comércio colonial ou contrabando.³⁰

²⁷ FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. “O Terremoto no Haiti”; **Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/o-terremoto-no-haiti.htm>>. Acesso em 12 de out. de 2017.

²⁸ FARIA, Andressa Virgínia de; et al. **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016, p.620.

²⁹ BAENINGER, Rosana; et al. **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016, p.229.

³⁰ Idem, p.230.

Com a revolução, que culminou na independência, o país passou a ser alvo de embargo econômico por parte das principais forças capitalistas mundiais, como se vê:

“O Haiti sofreu um bloqueio econômico por parte da França, da Inglaterra, da Espanha e dos Estados Unidos, depois de conquistar sua independência em 1804, até terminar de pagar à França indenizações por uma guerra que havia ganhado, e por direitos de liberdade e independência que havia conquistado. Tanto o Haiti como outras ilhas do Caribe foram invadidas várias vezes com base na “Doutrina Monroe” e na política do “Big Stick” pelas forças de ocupação norte-americanas. A ocupação do Haiti, de 1915 a 1934, provocou uma prolongada resistência popular... e transformações culturais importantes.”³¹

A esterilização completa do solo haitiano e a marginalização global, conforme relata Bearninger, apontam como resultado dessas imposições e ataques sofridos pelo Haiti. Com isso a colônia mais próspera do mundo passou a ser o país mais miserável da América.³²

Desde sua independência, o Haiti é marcado pela instabilidade política, ditaduras e pobreza. Apesar de ter sido o primeiro país a conquistar a independência no continente latino-americano, conforme destaca Chandeline Baptiste, ao logo de sua história não houve consolidação de instituições políticas democráticas nem de uma estrutura produtiva que gerasse emprego e renda para a população.³³

Em seu período de existência, a população haitiana vivencia diversos problemas socioeconômicos. Com IDH de 0,404, é o país economicamente mais pobre do continente americano, mais da metade de sua população é subnutrida e vive abaixo da linha da pobreza.³⁴

Como se não bastassem os problemas que já enfrentava, em 2010, foi atingido por um terremoto, o que agravou ainda mais as condições daquela população. Ainda sem total recuperação dos danos causados pelo terremoto, em 2016, um furacão atingiu o país, intensificando os problemas sociais.

Como explica Hancock, o desmatamento verificado no Haiti é um dos responsáveis pelo fato de a chuva não encontrar obstáculos ao cair pelas encostas das montanhas, por esse motivo, não só os furacões, mas também as tempestades tropicais são um risco devido aos deslizamentos de terra.³⁵ Partindo-se deste breve histórico é que serão apresentados os desastres ambientais de 2010 e 2016 já mencionados e suas consequências para a população.

³¹ *Ib idem*, p.232.

³² *Ib idem*.

³³ BAPTISTE, Chandeline Jean. et al. **Imigração Haitiana no Brasil**. 2016, p. 577.

³⁴ FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. “O Terremoto no Haiti”; **Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/o-terremoto-no-haiti.htm>>. Acesso em 12 de out. de 2017.

³⁵ HANCOCK, Jaime Rubio. Sete lugares que vivem a espera da próxima catástrofe. **El País**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/27/internacional/1430152000_608140.html> Acesso em: 13 de out. de 2017.

4. OS DESASTRES AMBIENTAIS NO HAITI

Ao longo de sua história, o Haiti sofreu com ciclones, tempestades, dentre outros eventos naturais que ocasionaram perdas tanto humanas quanto econômicas. Todavia, os desastres que se colocarão em destaque neste estudo são o terremoto de 2010 e o furacão de 2016, para, ao final, analisar os recentes movimentos migratórios de haitianos em direção ao Brasil, em decorrência desses dois momentos.

Como mencionado anteriormente, em 2010 um terremoto atingiu o Haiti. Nesse sentido, parece oportuno mencionar que os terremotos constituem tremores passageiros na superfície terrestre e podem ser desencadeados por fatores como atividade vulcânica, falhas geológicas ou encontro de diferentes placas tectônicas. Os locais mais afetados por terremotos são os territórios situados em zonas de convergência de placas, sobretudo os países localizados nos limites das placas tectônicas.³⁶

O terremoto aqui tratado, que teve seu epicentro na Península de Tiburon, próximo a Porto Príncipe, afetou outros locais trazendo grandes estragos ao país, como por exemplo, a danificação da catedral e o Palácio Nacional, assim como a sede das Nações Unidas, a penitenciária nacional e o edifício do parlamento.

Segundo Pallardy, O terremoto atingiu às 16h53min cerca de 15 milhas (25 km) a sudoeste da capital haitiana de Porto Príncipe. O choque inicial registrou uma magnitude de 7.0 e logo foi seguido por duas réplicas de magnitude 5.9 e 5.5. Além disso, mais réplicas ocorreram nos dias seguintes.³⁷

Com o resultado catastrófico, diversos países e organizações internacionais se organizaram no intento de prestar assistência médica, alimentos, água, dentre outros tipos de auxílio aos sobreviventes, mas que ainda assim foram insuficientes. Estima-se que cerca de três milhões de pessoas foram afetadas pelo terremoto, quase um terço da população total do país. Destes, mais de um milhão ficaram desabrigados de imediato.³⁸

Em 2016 a população novamente foi afetada por um evento natural, dessa vez o furacão Mathew. Segundo a BBC, aproximadamente 900 pessoas foram mortas pelo furacão no Haiti.³⁹ Classificado como uma tempestade de categoria 4⁴⁰, o alcance da destruição na nação haitiana foi tão dramático que pôde ser visto a partir do espaço, segundo informações do Earth Observatory.⁴¹

Segundo descrição da ONU, o furacão Mathew representou a maior crise humanitária do Haiti desde o terremoto de 2010. Além disso, de acordo com o Escritório

³⁶ FRANCISCO, Wagner de Cerqueria e. "Terremotos"; **Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/terremotos.htm>>. Acesso em 13 de outubro de 2017.

³⁷ PALLARDY, Richard. **Haiti earthquake of 2010**. Disponível em: <<https://www.britannica.com/event/Haiti-earthquake-of-2010>> Acesso em: 13 de out. de 2017.

³⁸ Idem.

³⁹ HURRICANE Matthew: Haiti storm disaster kills hundreds. **BBC**. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-37582009>> Acesso em: 13 de out. 2017.

⁴⁰ Aquela na qual a velocidade do vento passa a ser considerada catastrófica, sendo de 209 a 251 km/h. A tempestade nesta categoria tem capacidade para arrancar telhados e derrubar paredes inteiras.

⁴¹ EARTH OBSERVATORY. Disponível em: <<https://earthobservatory.nasa.gov/NaturalHazards/view.php?id=88933>> Acesso em: 13 de out. de 2017.

das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários, cerca de 15.263 pessoas deslocadas pelo furacão foram colocadas em 152 abrigos.⁴²

Diante dos eventos catastróficos cada vez mais frequentes, novamente vem à discussão as questões concernentes ao meio ambiente.

Nesse sentido, o cientista Mario Molina, Nobel de Química por suas pesquisas sobre a camada de ozônio, afirma que “a mudança climática não causa os eventos extremos que vivemos, mas aumenta sua intensidade”.⁴³

Conforme explica Maria Claudia, a análise da ONU revela que o número de desastres associados ao tempo e ao clima mais do que dobrou nos últimos 40 anos, passando de 3.017 entre 1976 e 1995 para 6.391 entre 1996 e 2015. Ainda, segundo o Escritório da ONU, apesar de a maioria das mortes relacionadas ao clima ocorrerem em países de baixa e média renda, esses são os que menos contribuem com emissão de gases de efeito estufa.⁴⁴

Masters explica que o número de catástrofes ambientais sofridas pelo Haiti encontra resposta no fato de que, em grande parte, não são desastres naturais, mas desastres causados por humanos. Para melhor compreensão, destaca que o Haiti é a nação mais pobre do Hemisfério Ocidental. Com o petróleo muito caro para a nação empobrecida, o carvão de árvores queimadas tornou-se a opção escolhida pelo país, tendo fornecido 85% ou mais da energia no Haiti há décadas.

Como resultado, a população mais desfavorecida do Haiti caçou excessivamente e cortou grandes quantidades de florestas, deixando as encostas das montanhas desertas, de modo que a água da chuva não encontra obstáculos.

Nesse sentido, Andressa Faria aponta que “o desmatamento e a perda da biodiversidade, agravados pelas queimadas, intensificam o processo de erosão, o assoreamento dos rios e, conseqüentemente a perda de fertilidade dos solos”.⁴⁵

Em 1980, ressalta Masters, o Haiti ainda tinha 25% de suas florestas, permitindo que a nação suportasse grandes eventos de chuva sem o número de perdas que se observa atualmente. Ocorre que, a partir de 2004, apenas 1,4% das florestas do Haiti permaneceram, com isso, ainda que sem a intensidade de um furacão, fortes tempestades tropicais causaram devastadoras inundações que mataram milhares, muito devido a falta de cobertura das árvores.⁴⁶

Diante das conseqüências desses dois eventos naturais aqui relatados, vários haitianos optaram em migrar para outros países, dentre os quais está o Brasil, conforme se demonstrará no item que segue.

⁴² HAITI death toll rises to 842 after Hurricane Matthew, reports say. **The Guardian**. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/oct/06/hurricane-matthew-haiti-rescuers-battle-reach-remote-areas>>. Acesso em: 13 de out. de 2017.

⁴³ AYUSO, Javier. **Riscos de catástrofe global**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/06/internacional/1507290307_867613.html> Acesso em: 13 de out. de 2017.

⁴⁴ MARIA, Cláudia. Haiti é o país com maior número de mortes por catástrofes naturais, diz ONU. **EBC Agência Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/haiti-e-o-pais-com-maior-numero-de-mortes-por-catastrofes-naturais-diz-onu>> Acesso em: 25 de out. de 2017.

⁴⁵ FARIA, Andressa Virgínia de; et al. **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiá: Paco Editorial, 2016, p.621.

⁴⁶ MASTERS, Jeffrey. **Hurricanes and Haiti: A Tragic History**. Disponível em: <<https://www.wunderground.com/hurricane/haiti.asp>> Acesso em: 13 de out. de 2017..

5. OS IMIGRANTES HAITIANOS NO BRASIL

As condições estruturais que resultam de desastres naturais podem fomentar o surgimento de um fenômeno migratório para outros locais do mundo, onde os atingidos enxergam melhores e maiores oportunidades.

Nessa perspectiva, a partir de 2010, verificou-se um intenso fluxo migratório haitiano para o Brasil. Outrora os principais destinos eram Estados Unidos, Canadá e França, mas com as restrições à entrada de migrantes nesses países, o Brasil tornou-se um espaço estratégico como destino ou rota migratória.⁴⁷

Os motivos para a inclusão do Brasil na rota do processo migratório dos haitianos, de acordo com Duval Fernandes *et al*, não são muito claros, contudo a presença de tropas brasileiras no país, devido a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti - Minustah, pode ter colaborado para propalar a ideia do Brasil como um país de oportunidades, especialmente em um momento em que grandes obras estavam em andamento e as taxas de desemprego mais baixas.⁴⁸

De acordo com o autor, os trajetos para entrada no Brasil são bem diversos e mudam ao longo do tempo. O mais comum e mais usado no início do fluxo migratório iniciava-se em Porto Príncipe por via aérea, com escalas no Panamá e, eventualmente, em São Domingo. Do Panamá, alguns iam para Quito, no Equador, enquanto outros iam para Lima, no Peru. A partir daí o trajeto era por meio terrestre ou fluvial com destino a fronteira do Brasil. Os locais mais comuns eram Tabatinga(AM), Assis Brasil(AC) e Brasiléia(AC). Após a entrada em território nacional por meio das cidades mencionadas, dentre outras em regiões de fronteira, outros estados e cidades são escolhidos como destino.

Conforme explicam Laís Giovanetti e Juliana Silva, como não há como comportar todos em abrigos, os haitianos, em princípio, são recebidos em acampamentos públicos improvisados pelo governo brasileiro, local que permanecem até a regularização necessária para seguir viagem e trabalhar em outras regiões do país.⁴⁹

Nesse sentido, segundo dados do Questionário Sobre a Situação dos/as Migrantes e/ou Solicitantes de Refúgio no Abrigo de Brasiléia/Acre, realizado pela Secretaria de Direitos humanos/ PR, no período de 30 de outubro a 02 de novembro de 2013, dentre os destinos mais procurados pelos haitianos estão São Paulo, Santa Catarina e Paraná.⁵⁰

⁴⁷ BAENINGER, Rosana; *et al*. **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiá: Paco Editorial, 2016, p.9.

⁴⁸ *Idem*, p. 95.

⁴⁹ SILVA, Juliana; GIOVANETTI, Laís. **Migrações Contemporâneas no Brasil: a Imigração Haitiana e as Ações Preventivas do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho**. Direito internacional dos direitos humanos. Coordenadores: Cecília Caballero Lois, Daniela da Rocha Brando, Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/278k6xco/x4p537j8L37ht76q.pdf>, p. 387.

⁵⁰ PRESIDENCIA DA REPÚBLICA- SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Questionários Sobre a Situação dos/as Migrantes e/ou Solicitantes de Refúgio no Abrigo de Brasiléia/Acre**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/images/arquivos/pesquisa-migrantes-brasileira-acre.pdf>> Acesso em 18 de out. de 2017.

De acordo com Laís Giovanetti e Juliana Silva, desde o fim da 2ª Guerra Mundial, não se via no Brasil uma quantidade tão expressiva de imigrantes, originários do Hemisfério Norte, que entraram no país em situação irregular. Diante dessa nova dinâmica, desafios foram trazidos ao Governo Brasileiro no que tange as políticas públicas de acolhimento.⁵¹

De qualquer forma, logo após a entrada em território brasileiro, os haitianos precisam enfrentar o processo de regularização de sua situação. Com isso, é feita a solicitação de refúgio à autoridade migratória nas cidades fronteiriças.

Impende assinalar que o tratamento jurídico dado pelo Brasil aos refugiados encontra-se em consonância com que foi estabelecido na Convenção de 1951, no Protocolo de 1967 e na Convenção de Cartagena de 1984. Assim, perante a legislação brasileira será reconhecido como refugiado aquele indivíduo que:

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.”⁵²

Com a abertura do processo, é emitido um protocolo que serve como documento provisório enquanto a solicitação de refúgio é analisada pelo CONARE. Acontece que pelo fato de a solicitação de refúgio ser justificada pelos acontecimentos decorrentes de eventos naturais, e por estes não se encaixarem nos requisitos definidos em lei, ela é recusada.

Nisto, verifica-se a necessidade de se instituir regras específicas para a proteção jurídica daquelas pessoas em condição de vulnerabilidade perante a necessidade de deslocamento humano forçado, provocado por questões eminentemente ambientais.

Os casos recusados pelo CONARE, contudo, por meio da resolução nº 08/06, podem ser encaminhados ao CNIg, Conselho Nacional de Imigração, para avaliação, facultando-lhe a concessão de visto para que os estrangeiros possam permanecer no país por razões humanitárias.

A concessão desses vistos, segundo Laís Giovanetti e Juliana Silva “levou a ampliação do número de haitianos que chegam à fronteira do Brasil, levando a situação de calamidade os municípios fronteiriços que, por conta da sua pouca infraestrutura, não tinham como atender à crescente demanda dos imigrantes em suas necessidades básicas mínimas.”⁵³

⁵¹ SILVA, Juliana; GIOVANETTI, Laís, op. cit., p. 388.

⁵² BRASIL, Art. 1, Lei n. 9.474, 1997.

⁵³ SILVA, Juliana; GIOVANETTI, Laís. **Migrações Contemporâneas no Brasil: a Imigração Haitiana e as Ações Preventivas do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho**. Direito internacional dos direitos humanos. Coordenadores: Cecilia Caballero Lois, Daniela da Rocha Brandão, Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2015, p 392.

Para João Carlos J. Silva, a vinda em massa desses migrantes para o Brasil, especialmente por meio terrestre no norte do país em estados como Amazonas e Acre e, posteriormente, com a sua circulação pelo território nacional, demonstraram o quanto o país está despreparado para receber essas pessoas, tanto do ponto de vista normativo e institucional como também social. Segundo o autor, o despreparo evidenciou as lacunas no modelo migratório brasileiro, mas também, com um olhar um pouco mais otimista, resultou em possibilidades de avanço, tendo em vista as diferentes respostas ao tema em diversas localidades.⁵⁴

Nessa lógica, de acordo com a perspectiva do autor, podem-se mencionar as autoridades do Acre que se propuseram a oferecer um serviço de recepção, por meio da oferta de abrigo e transporte para que esses migrantes chegassem ao estado de Rondônia, à região centro-oeste, ao sudeste e ao sul, bem como a disponibilização dentro do abrigo de acesso aos órgãos responsáveis pela emissão de carteira de trabalho e previdência social. No estado de São Paulo merece destaque a criação da Coordenação de políticas para migrantes, vinculada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Iniciativas como as relatadas foram as pioneiras realizadas pelo Poder Público.

Em outras localidades, no entanto, as autoridades estadual e municipal pouco fizeram, deixando a cargo da sociedade civil, com atuação expressiva de grupos religiosos, as ações de recepção e atenção a esses migrantes.

Com isso, percebe-se que o tratamento dado a problemática que tem se desenvolvido está longe de ser o ideal, posto que não há uma figura jurídica reconhecida que garanta a efetivação de direitos aos refugiados ambientais, o que se tem são meios paliativos.

Nesse sentido, diante da falta de amparo jurídico no que concerne a questão dos refugiados ambientais e as proporções que a questão dos haitianos vinha tomando no território nacional, o CNIg, aprovou, por razões humanitárias, a concessão de visto de permanência a haitianos, estabelecendo, no entanto, alguns limites.

Assim, o CNIg dispôs a Resolução nº 97/12 . Segundo a referida resolução:

“Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.”⁵⁵

Com isso, fixou-se o prazo de 5 anos para os haitianos e definiu-se a cota de 1.200 vistos ao ano a serem concedidos pela Embaixada Brasileira em Porto Príncipe. Outro ponto importante a ser mencionado é que com esse fluxo de haitianos ocasionado pelo terremoto e pela miséria, os “coiotes”, denominação dada a essas pessoas

⁵⁴ SILVA, João Carlos Jarochinski; et al . **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016, p.400.

⁵⁵ Resolução Normativa CNIg nº 97 de 12/01/2012. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>> Acesso em: 18 de out. de 2017.

que atravessam emigrantes, passaram a explorar os haitianos, os trazendo para território brasileiro em troca de altas dívidas, e usando seus familiares que permaneceram no Haiti como reféns ou como escravos. Além disso, como pontua o autor, eles tinham que trabalhar durante anos apenas para pagar a viagem.⁵⁶

Duval Fernandes ao avaliar a aplicação da resolução, destaca que apesar da apreciável tentativa de sanar um problema que estava tomado proporções de calamidade pública e de coibir a ação de coioetes, o efeito foi inverso, a rede de tráfico de imigrantes se ampliou e novas rotas foram incorporadas. Além disso, o número de vistos concedidos não atendia a crescente demanda, tendo em vista que restringia a mil e duzentos vistos por ano, correspondendo a uma média de cem concessões por mês.⁵⁷

Mediante tal situação, parágrafo único do art.2 foi alterado por meio da resolução nº 102/13, retirando, assim, a limitação ao número de vistos concedidos. Apesar da alternativa de visto humanitário utilizada, necessário de faz mencionar as dificuldades pelas quais os haitianos tiveram que passar. Segundo o autor “do ponto de vista social, a realidade nas fronteiras amazônicas se assemelha àquela dos campos de refugiados, onde grandes contingentes de pessoas convivem com o racionamento de alimentos e água e sem as condições mínimas de higiene e água”.⁵⁸

Ademais, a demora na concessão do visto entrava em conflito com a urgência de se conseguir um trabalho, tendo em vista que a oficialização do visto só foi feita após dois anos por meio da resolução 97/12.

A resolução normativa nº97/12 teria validade de dois anos, mas teve seu prazo prorrogado pelas resoluções nº 106 /13, 113 /14, 117/15, 123/16. Esta última estendendo o prazo até 30 de outubro de 2017. Assim, foi prorrogada pelo quarto ano consecutivo a emissão de visto humanitário para os haitianos, em vigor desde janeiro de 2012.

Segundo informações do Portal Brasil, até setembro de 2016 existiam no país cerca de 80 mil imigrantes haitianos que foram formalizados com a concessão de visto humanitário ou encontravam-se em processo de residência permanente.⁵⁹

Diante da escolha da Resolução Normativa 97/12 como meio de proteção, Castrelli e Silveira opinam no sentido de que a iniciativa “revela-se válida e conforme com o valor da solidariedade, entretanto, incompleta e inacabada como ação humanitária ou como medida de proteção.”⁶⁰

Tal constatação feita pelos autores supramencionados está intimamente ligada ao fato de que o meio adotado não resolve o problema. Ademais, ausência de normativa específica e a infraestrutura precária impossibilitam esses indivíduos ao gozo de

⁵⁶ SANTAYANA, Mauro. A questão haitiana. 2014. **Jornal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/coisas-da-politica/noticias/2014/04/25/a-questao-haitiana/>> Acesso em: 19 de out. de 2017.

⁵⁷ FERNANDES, Duval; et al. **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016, p.103.

⁵⁸ Idem, p.222.

⁵⁹ GOVERNO DO BRASIL. **Governo prorroga visto humanitário para haitianos**. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/09/governo-prorroga-visto-humanitario-para-haitianos>> Acesso em: 19 de out. 2017.

⁶⁰ CASTRELLI, Renata Barbosa; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. Os Refugiados Ambientais Haitianos e o Valor da Solidariedade. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=770bb6554eb438d0>> . Acesso em: 20 de out. de 2017.

direitos constitucionalmente previstos e no recomeço no território nacional. Ainda assim, parece que a questão enfrentada alertou as autoridades quanto à necessidade de normativas que atendam a questão ambiental.

No Brasil, o assunto relativo a essa questão não era expresso em lei, mas passou a ser contemplado pela Lei nº 13.445/2017, lei de migração. Por oportuno, vale ressaltar que o visto humanitário é aquele concedido ao indivíduo que busca a entrada em outro país em caráter de emergência. Cada país tem sua forma de regulamentar.

Nesse sentido, conforme explica Jubilut et al “os vistos humanitários do Brasil são uma ferramenta importante na proteção complementar, oferecendo vias legais para migrantes forçados alcançarem um país mais seguro.”⁶¹

De acordo com o art. 14,§3 de lei de migração:

“O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de **desastre ambiental** ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.” (grifos nossos)⁶²

A nova lei que trata da temática passou, assim, a incluir a concessão de visto humanitário àqueles que tenham se deslocado por motivos ambientais. Além disso, tomou medidas quanto à atuação de coiotes. Nesse sentido, a lei de migração, por meio do art. 115, alterou o Código Penal para criminalizar a conduta desses atravessadores. Assim, a Lei Penal passou a dispor como crime:

“Art. 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Na mesma pena incorre quem promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a saída de estrangeiro do território nacional para ingressar ilegalmente em país estrangeiro.

§ 2º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço) se:

I - o crime é cometido com violência; ou

II - a vítima é submetida a condição desumana ou degradante.

§ 3º A pena prevista para o crime será aplicada sem prejuízo das correspondentes às infrações conexas.”⁶³

Percebe-se, portanto, esforços feitos pelo governo brasileiro com as resoluções que conferiram aos haitianos o visto humanitário, e agora com a fixação em lei a respeito da concessão aos migrantes por desastres ambientais, mas, ainda assim se revela frágil o amparo proporcionado.

⁶¹ JUBILUT, Liliana Lyra, et al. Humanitarian visas: building on Brazil's experience. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/community-protection/jubilut-andrade-madureira.html>>. Acesso em: 09 de nov. de 2017.

⁶² BRASIL, art.14,§3, **Lei nº 13.445**, de 24 de Maio de 2017.

⁶³ BRASIL, **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de Dezembro de 1940.

Assim, retomando a ideia da necessidade de regulamentação específica à categoria dos refugiados ambientais, entende-se necessária a positivação de regras bem delimitadas para a proteção jurídica dessas pessoas, e não apenas os meios que são utilizados atualmente, como a proteção humanitária no caso do Brasil.⁶⁴

Esses indivíduos em condição de vulnerabilidade necessitam de regras mais amplas e protetivas capazes de suprir as carências de um migrante forçado. De igual modo, o Poder Público precisa contar com regras instituídas que definam sua atuação e garanta meios para que ela seja realizada. Nisto reside a importância do reconhecimento dessa categoria migratória.

Em âmbito global, a formulação de um documento internacional nesse sentido, revela-se importante, na medida em que os Estados poderão ser pressionados a aderir e a aplicar em seus ordenamentos internos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desastres ambientais causados em grande medida pela interferência humana no meio ambiente são ensejadores de grandes fluxos migratórios. Esse grupo de pessoas que se vê forçado a se deslocar são aqui denominados refugiados ambientais, embora não haja o reconhecimento formal.

Com efeito, muito tem se debatido na doutrina quanto a melhor categorização, tendo em vista as consequências que decorrerão desse status. Como visto, há aqueles que defendem a inclusão no rol estabelecido pela ONU, assim como também há aqueles que sustentam a necessidade de existência de uma nova categoria, independente da Convenção de 1951. Fato é que existe estas pessoas encontram-se em um “limbo jurídico” que precisa do tratamento adequado a atender suas demandas.

Diante dessa necessidade de amparo legal a esses indivíduos, alguns países têm esboçado esforços no sentido de proteger essas pessoas, ainda que sem reconhecer formalmente a categoria de refugiados ambientais. Neste sentido, o Brasil, por meio da nova lei de migrações, concede o visto temporário para acolhida humanitária em situações de desastre ambiental.

Apesar do esforço depreendido no sentido de prestar alguma assistência, imperioso ampliar o rol de refugiados na Convenção da ONU ou o desenvolvimento de nova normativa que reconheça a categoria específica aqui tratada, para que haja uma tutela internacional mais sólida a esse grupo.

Neste estudo priorizou-se o caso dos haitianos, a partir de dois desastres ambientais (o terremoto em 2010 e o furacão em 2016) que acabaram por escolher o Brasil como abrigo. Por não haver regulamentação legal sobre a matéria, diante dos inúmer-

⁶⁴ Conforme vários estudos que tratei há anos sobre esta matéria. como por exemplo: *Curso de direito internacional público*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. O instituto jurídico do refúgio à luz dos Direitos humanos. *Ius Gentium*, v. 7, 2016. O refugiado à luz do direito internacional ambiental, artigo publicado na *Ius gentium* (Facinter), v. 6, 2009. O direito internacional e a figura do refugiado ambiental: reflexões a partir da ilha de Tuvalu, artigo publicado nos **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, Brasília, 2008.

ros haitianos que chegavam ao Brasil, a opção adotada pelo CNIg foi a concessão de visto humanitário.

O fluxo migratório começou em 2010 após o terremoto e com isso diversos pedidos de refúgio foram apresentados, mas como a situação não se enquadrava nas hipóteses descritas na Convenção da ONU, bem como na lei de refúgio brasileira (o Brasil é um dos países que adotam a Convenção), os pedidos eram negados.

Em 2012, com o intuito de resolver a questão, o CNIg dispôs a matéria por meio da resolução nº 97/2012, que concedeu visto humanitário aos haitianos; todavia, como a ação de coiotes se tornou intensa, de certo modo em razão da própria resolução, o número de vistos concedidos foi reduzido. Diante da ineficácia da tentativa de coibir a ação dos atravessadores, a resolução que limitava foi revogada. A resolução 97/2012 foi prorrogada mais quatro vezes e permitiu a concessão do visto por mais tempo, tendo em vista que cada vez mais haitianos vinham para o Brasil em busca de amparo.

O período de validade da última resolução que prorrogou o prazo expirou em 30 de outubro de 2017, tendo sido a disposição alterada por força da nova Lei de migrações, Lei nº 13.445/2017. De modo diverso à resolução, que era aplicada apenas aos haitianos, a lei estende-se a todos que se encaixem em suas especificações.

Sem embargo, a referida lei trouxe a possibilidade de concessão de visto humanitário em caso de desastres ambientais, bem como alterou o código penal para criminalizar a conduta dos coiotes.

Por fim, deve-se destacar que o Estado brasileiro, que consagra a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, concebe a nova lei de migração (lei 13445/2017) em excelente hora, posto que chegou para contribuir, não apenas para com aqueles que encontram-se fora de seu país de origem, incluindo-se a situação ambiental, mas também para o próprio Estado brasileiro, que além de possibilitar o ingresso e acesso incondicional para os imigrantes, tornando-os visíveis, proporcionará, por meio da participação dos mesmos, maior crescimento e inserção do país no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Cartilha para solicitante de refúgio no Brasil**. Disponível em :<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 20 de set. 2017.

ANDRADE & ANGELUCC. **Refugiados Ambientais: Mudanças Climáticas e Responsabilidade Internacional**. 2016, p. 190-194. Disponível em: <<file:///C:/Users/WINDOWS/Downloads/4165-13330-2-PB.pdf>> Acesso em: 06 de out. de 2017.

AYUSO, Javier. **Riscos de catástrofe global**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/06/internacional/1507290307_867613.html> Acesso em: 13 de outubro de 2017.

BAENINGER, Rosana; et al. **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

- BBC. **Hurricane Matthew: Haiti storm disaster kills hundreds.** Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-37582009>> Acesso em : 13 de out. 2017.
- CARDY W, Franklin G. **Environment and Forced Migration.** Disponível em <http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:1158> Acesso em: 09 de junho de 2017.
- CASTLES, Stephen. *Environmental change and forced migration: making sense of the debate.* UNHCR Working Paper, n. 70, Geneva, 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/working/3de344fd9/environmental-change-forced-migration-making-sense-debate-stephen-castles.html>> Acesso em: 29 de setembro de 2017.
- CASTRALLI, Renata Barbosa; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **Os Refugiados Ambientais Haitianos e o Valor da Solidariedade.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=770bb6554eb438d0>> . Acesso em: 20 de out. de 2017.
- CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional.** Tese (Direito Internacional) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/pt-br.php>> Acesso em : 25 de setembro de 2017.
- FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. **“O Terremoto no Haiti”; Brasil Escola.** Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/o-terremoto-no-haiti.htm>>. Acesso em 12 de outubro de 2017.
- FARIA, Andressa Virgínia de; et al . **Imigração Haitiana no Brasil.** Jundiaí: Paco Editorial, 2016
- GIDDENS, Anthony. **Global Europe, social Europe.** Cambridge: Polity Press, 2006.
- GLOBALIZATION 101. **Environmental Refugees.** Disponível em: <<http://www.globalization101.org/environmental-refugees/>> Acesso em: 25 de setembro de 2017.
- GOVERNO DO BRASIL. **Governo prorroga visto humanitário para haitianos.** 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/09/governo-prorroga-visto-humanitario-para-haitianos>> Acesso em: 19 de outubro de 2017.
- GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- GUERRA, Sidney. **O instituto jurídico do refúgio à luz dos Direitos humanos.** Curitiba: Ius Gentium, v. 7, 2016.
- GUERRA, Sidney. **Direito Internacional dos Direitos Humanos.** 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- GUERRA, Sidney. **O refugiado à luz do direito internacional ambiental.** Curitiba: Ius gentium (Facinter), v. 6, 2009.
- GUERRA, Sidney. **O direito internacional e a figura do refugiado ambiental: reflexões a partir da ilha de Tuvalu,** artigo publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília, 2008.
- GUERRA, Sidney. **Sociedade de risco e o refugiado ambiental. Direito no século XXI.** Curitiba: Juruá, 2008.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. **Direito das minorias e grupos vulneráveis**. Ijuí: Unijuí, 2008.

HAITI death toll rises to 842 after Hurricane Matthew, reports say. **The Guardian**. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/oct/06/hurricane-matthew-haiti-rescuers-battle-reach-remote-areas>>. Acesso em: 13 de out. de 2017.

HANCOCK, Jaime Rubio. **Sete lugares que vivem a espera da próxima catástrofe**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/27/internacional/1430152000_608140.html> Acesso em: 13 de out. de 2017.

HURRICANE Matthew: Haiti storm disaster kills hundreds. **BBC**. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-37582009>> Acesso em: 13 de out. 2017.

ITAMARATY. **Refúgio no Brasil**. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/refugio-no-brasil>> Acesso em: 20 de set. de 2017.

JORDAN, Bill. **Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

JUBILUT, Liliana Lyra, et al. **Humanitarian visas: building on Brazil's experience**. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/community-protection/jubilut-andrade-madureira.html>> . Acesso em: 09 de nov. de 2017.

MAIA, Rui Leandro Alves. **O sentido das diferenças: migrantes e naturais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

MARIA, Cláudia. Haiti é o país com maior número de mortes por catástrofes naturais, diz ONU. **EBC Agência Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/haiti-e-o-pais-com-maior-numero-de-mortes-por-catastrofes-naturais-diz-onu>> Acesso em: 25 de out. de 2017.

MASTERS, Jeffrey. **Hurricanes and Haiti: A Tragic History**. Disponível em: <<https://www.wunderground.com/hurricane/haiti.asp>> Acesso em: 13 de outubro de 2017.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **A questão dos "refugiados" climáticos e ambientais no Direito Ambiental**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-22/ambiente-juridico-questao-refugiados-climaticos-ambientais-direito-ambiental>> Acesso em: 30 de out. de 2017.

MYERS, Norman. **Environmental refugees: an emergent security issue**. Disponível em: <<http://www.osce.org/eea/14851?download=true>> Acesso em: 02 de maio de 2017.

PALLARDY, Richard. **Haiti earthquake of 2010**. Disponível em: <<https://www.britannica.com/event/Haiti-earthquake-of-2010>> Acesso em: 13 de out. de 2017.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA- SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Questionários Sobre a Situação dos/as Migrantes e/ou Solicitantes de Refúgio no Abrigo de Brasília/Acre**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/images/arquivos/pesquisa-migrantes-brasileira-acre.pdf>> Acesso em 18 de outubro de 2017.

PROJET DE CONVENTION RELATIVE AU STATUT INTERNATIONAL DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX*. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/wp-content/uploads/up/2010/09/projet-de-convention-relative-au-statut-international-des-daplacas-environnementaux2.pdf>>. Acesso em: 30 de out. de 2017.

RAMOS, Erika Pires. **Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional**. Tese (Direito Internacional) – Faculdade de Direito da Universidade de São

Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-10082012-162021-pt-br.php>> Acesso em: 29 de setembro de 2017.

RESOLUÇÃO Normativa CNIg nº 97 de 12/01/2012. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>> Acesso em: 18 de out. de 2017.

SANTAYANA, Mauro. **A questão haitiana**. 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/coisas-da-politica/noticias/2014/04/25/a-questao-haitiana/>> Acesso em: 19 de out. de 2017.

SILVA, José Antônio Tietzmann. Os refugiados ambientais à luz da proteção internacional dos direitos humanos. **Revista dos Tribunais**. Vol 86, 2017.

SILVA, Juliana; GIOVANETTI, Lais. **Migrações Contemporâneas no Brasil: a Imigração Haitiana e as Ações Preventivas do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho**. Direito internacional dos direitos humanos. Coordenadores: Cecília Caballero Lois, Daniela da Rocha Brandao, Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/278k6xco/x4p537j8L37ht76q.pdf>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2018.

SUHRKE, Astri. **Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict**. Disponível em: <<https://www.cmi.no/publications/file/1374%20pressure-points-environmental-degradation.pdf>> Acesso em: 29 de setembro de 2017.

THE GUARDIAN. **Haiti death toll rises to 842 after Hurricane Matthew, reports say**. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/oct/06/hurricane-matthew-haiti-rescuers-battle-reach-remote-areas>>. Acesso em: 13 de out. de 2017

UNITED NATIONS. **Problems of the Human Environment**. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/243/58/IMG/NR024358.pdf?OpenElement>> Acesso em: 25 de out. de 2017.

UNHCR. **Environment, Disasters and Climate Change**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/environment-disasters-and-climate-change.html>>. Acesso em: 25 de setembro de 2017.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão. **Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil**. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a08.pdf>

Submetido em: 08 fev. 2018. Aceito em: 10 dez. 2018.

