

MIGRANTES AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTISMO: O RECONHECIMENTO DO REFÚGIO AMBIENTAL COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO

Andrey Philippe de Sá Baeta Neves¹

Resumo: Os debates referentes ao Direito Internacional dos Refugiados têm assumido, cada dia mais, posição de destaque em diversos campos do conhecimento. Nesse cenário, surge a necessidade de investigar o conceito de refugiado ambiental e as problemáticas referentes a este grupo de migrantes forçados. Para tanto, o presente trabalho faz um recorte epistemológico objetivando um estudo comparativo entre refugiados, no sentido universal, refugiados ambientais e questões ligadas ao plano desenvolvimentista, como, por exemplo, a construção de usinas hidrelétricas. Primeiramente, analisa o desenvolvimento histórico do conceito de refugiados. Trabalha também com a relação entre Direito dos Refugiados e Direitos Humanos, aceitando-se que o instituto do refúgio decorre sempre de violações a direitos humanos. Finalmente, compara-se a situação dos migrantes forçados em razão de empreendimentos desenvolvimentistas e os refugiados ambientais. Em síntese, dentro desse contexto, conclui-se pela urgência de criação de normas e mecanismos que visem prevenir situações de deslocamento forçados decorrentes de danos ambientais.

Palavras-chave: Refugiados ambientais. Direitos Humanos. Desenvolvimentismo.

Abstract: Debates on International Refugee Law have been increasingly taken a prominent place in various fields of knowledge. In this scenario, the need arises to investigate the concept of environmental refugee and the hard situations involved in this group of forced migrants. In order to do so, the present work makes an epistemological clipping aiming at a comparative study between refugees, in the universal sense, environmental refugees and questions related to the developmental plan, such as the construction of hydroelectric plants. First, it analyzes the historical development of the concept of refugees. It also faces the relationship between Refugee Law and Human Rights, accepting that creating of the refuge institute always stems from violations of human rights. Finally, we compare the situation of forced migrants due to developmental entrepreneurs and environmental refugees. To sum up, within this context, it is concluded that there is an urgent need to create norms and the mechanisms to prevent situations of forced displacement from environmental damage.

Keywords: Environmental refugee. Human Rights. Developmentism.

1 Introdução

As questões relativas às migrações em sentido amplo, e especificamente sobre os refugiados, tem ganhado cada vez mais importância na atualidade. Isso se

¹ Mestre e doutorando em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bolsista da Capes. E-mail: <apbaetan@gmail.com>.

justifica tanto pela edição de novos instrumentos normativos, como é o caso da Lei de Migração brasileira, de 2017, quanto porque, em muitos casos, as soluções propostas não têm ainda alcançado os efeitos desejados.

Paralelamente a isso, os problemas decorrentes dos desequilíbrios ocasionados ao meio ambiente também têm sido constantemente considerados, embora, os consensos que poderiam culminar na edificação de mecanismos e instrumentos normativos mais eficazes sejam escassos, sobretudo no âmbito internacional.

Com base na questão dos migrantes ambientais, esta pesquisa toma como problema a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado a esses migrantes, com foco nos casos de deslocamentos ocasionados por ação antrópica, visando os efeitos de garantir proteção adequada, em caráter preventivo, e a restituição de pleno gozo dos direitos fundamentais² das pessoas e povos afetados.

Assim, dentro dessa perspectiva, tem-se como objetivo comparar o refúgio no sentido universal, passando pelo conceito de refugiado ambiental e os deslocados em razão de projetos desenvolvimentistas. Isto é, visa analisar criticamente a situação de pessoas que são compelidas a deixar os seus lares habituais em decorrência de grandes obras, suportando diversas violações de direitos humanos sem a garantia de um tratamento suficiente na restituição dos direitos afetados.

Em termos metodológicos, o presente artigo materializa pesquisa qualitativa, cujos procedimentos técnicos referem-se à pesquisa bibliográfica. Quanto aos objetivos da pesquisa, classifica-se como jurídico-exploratória e jurídico-propositiva (GUSTIN; DIAS, 2010).

2 A NOÇÃO DE REFÚGIO E O CONCEITO DE REFUGIADO

Assim como todo o direito, enquanto ciência social aplicada, a noção de refugiado é, ao mesmo tempo, fruto e elemento conformador da sociedade em que está inserida. Nesse sentido, o conceito de refugiado surge em um contexto, que, sofrendo modificações, culminam na alteração da própria noção de refugiado.

A primeira concepção de refúgio, normatizada pelo direito moderno, decorre dos eventos relativos à Segunda Guerra Mundial, quando diante dos massivos deslocamentos forçados de pessoas a Organização das Nações Unidas (ONU) cria

² Para os efeitos deste trabalho, não se faz distinção conceitual entre direitos humanos e direitos fundamentais.

um órgão direcionado à manipulação da questão: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)³.

Nesse contexto, foi formulada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, consequência direta da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH/48). O artigo 1º daquele documento traz a chamada definição universal, na qual se considera refugiado toda pessoa que:

Em virtude dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou opiniões políticas, está fora do país de sua nacionalidade, e não pode ou, em razão de tais temores, não queira valer-se da proteção desse país; ou que, por carecer de nacionalidade e estar fora do país onde antes possuía sua residência habitual, não possa ou, por causa de tais temores ou de razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira regressar a ele (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951).

Essa definição, embora universal, apresenta restrições geográficas e temporais. A limitação temporal, como se nota, é explícita no corpo do artigo. A limitação geográfica, por sua vez, relaciona-se à definição de “eventos ocorridos”, cuja vontade era referir-se aos conflitos da guerra e suas consequências na Europa. Portanto, a princípio, a definição do Estatuto dos Refugiados abarcaria, sobretudo, os afetados pela Segunda Guerra Mundial no continente europeu.

Em decorrência da limitação do Estatuto de 1951, é elaborado o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967, objetivando ampliar as hipóteses de refúgio. É este Protocolo, inclusive, responsável por eliminar a limitação temporal, reativando o conceito de refugiado num sentido pretensamente universal.

Ademais, conforme aponta De Santiago (1996), o Comitê Executivo do ACNUR tem estimulado que os Estados ao aderir à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967, façam-no sem estabelecer a limitação geográfica.

Comentando o conceito convencional de refugiado da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, Piovesan (2010, p. 180) complementa:

[...] refugiada é a pessoa que não só não é respeitada pelo Estado ao qual pertence, como também é esse Estado quem a persegue, ou não pode

³O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) iniciou suas atividades em 1951, com o objetivo de tutelar a situação dos refugiados europeus em decorrência da Segunda Guerra Mundial. Atualmente, o ACNUR trabalha com refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos, apátridas e retornados de todo o mundo, num total de 63,9 milhões de pessoas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018a).

protegê-la quando estiver sendo perseguida. Essa é a suposição dramática que dá origem ao refúgio [...].

Ademais, há outros importantes instrumentos de tutela do instituto do refúgio que surgiram considerando os contextos regionais, como: a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos do Problema dos Refugiados em África, de 1969; e a Declaração de Cartagena de 1984. Esses instrumentos, embora restritos a contextos regionais, têm a virtude de ampliar a capacidade protetiva em relação aos refugiados.

A Convenção da Organização de Unidade Africana, de 1969 tutela as questões relativas aos refugiados dos países integrantes desta Organização, sem desprezar aspectos específicos da realidade do continente africano. (APOLINARIO; JUBILUT, 2010).

Nesse sentido, aliado aos conceitos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, a Convenção de 1969 estabeleceu, no artigo 1º, que a designação de refugiado também se aplica à pessoa que “devido à agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública [...] seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora de seu país de origem ou de nacionalidade.” Por esse documento, qualquer pessoa que cruzar fronteiras por motivos de grave perturbação da ordem pública, independentemente do temor de perseguição, poderá ter a condição de refugiada reconhecida.

A Declaração de Cartagena de 1984, por sua vez, surgiu da insuficiência das demais Convenções para abranger as hipóteses de deslocamentos forçados na América, em função da deflagração de conflitos armados por motivos políticos, como os vivenciados no Chile e em El Salvador (APOLINARIO; JUBILUT, 2010). De modo semelhante à Convenção da OUA, o conceito de refugiados foi expandido tomando como critério para sua definição a violação maciça dos direitos humanos, como é possível depreender da terceira conclusão advinda do Colóquio de Cartagena:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do

Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

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

Demonstradas as modificações sofridas pelo conceito de refugiado conforme o contexto sócio-histórico, é pertinente compreender a relação entre Direito Internacional dos Refugiados e Direitos Humanos.

3 A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E OS DIREITOS HUMANOS

São vários os aspectos existentes que evidenciam a relação entre o Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos.

O primeiro e mais basilar aspecto tem como pressuposto a ideia de que todo refugiado deixa o seu lugar de origem em função da violação dos direitos humanos, sendo necessário por isso, que o Direito dos Refugiados atue no sentido de resgatar as garantias frustradas⁴. Assim, a condição de refugiado decorre da violação maciça de direitos humanos, isto é, da situação de insegurança quanto ao respeito a estes direitos de forma ampla, constante ou permanente.

Quando se fala em amplitude, significa dizer que vários direitos humanos são violados ao mesmo tempo. Por exemplo, em situações de violência generalizada ou de guerra, primeiramente o direito à vida é afetado, mas também o são as liberdades individuais e os direitos sociais, em consonância com as características da universalidade, indivisibilidade e interdependências dos direitos humanos. Quanto à

⁴Coaduna-se com a lição de Piovesan (2010, p. 183) ao afirmar que a condição de refugiado decorre, antes, da violação de direitos humanos: “Quando se relaciona refugiados e direitos humanos, imediatamente percebe-se uma conexão fundamental: os refugiados tornam-se refugiados porque um ou mais direitos fundamentais são ameaçados. Cada refugiado é consequência de um Estado que viola os direitos humanos. Todos os refugiados têm a sua própria história – uma história de repressão e abusos, de temor e medo.”.

constância ou permanência, referem-se ao impedimento frequente ou perene do gozo de direitos humanos tais como concebidos pelos instrumentos internacionais de proteção.

Em todos os casos, as pessoas afetadas se encontram em situações de alto risco, de modo que, diante da imprevisibilidade deste quadro, são compelidas a buscar outro lugar para viver onde a situação, pretende-se, não seja tão insustentável.

Nesse sentido, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em sentido amplo, é classicamente subdividido em três vertentes de proteção complementares. O intuito é conferir proteção aos seres humanos em toda e qualquer situação, propondo medidas específicas a cada situação. (CANÇADO TRINDADE, 1996).

Em suma, são três os sub-ramos do Direito Internacional dos Direitos Humanos: os Direitos Humanos, em sentido estrito; o Direito Humanitário; e o Direito dos Refugiados.

Os Direitos Humanos, conforme modernamente concebidos, foram consagrados pela DUDH/48, documento formulado pela Assembleia Geral da ONU. Esta Declaração, conforme De Santiago (1996, p. 106) teve “a vantagem – além de enunciar com nitidez uma série de direitos humanos fundamentais – de permitir uma linguagem comum entre os diferentes membros da comunidade internacional”.

Segundo aponta Piovesan (2014) foi a DUDH/48 que introduziu a concepção contemporânea de direitos humanos buscando a efetivação de parâmetros mínimos de proteção. Nas décadas seguintes, foram produzidos tratados internacionais, com o objetivo de tornar os direitos humanos cogentes, embora atualmente se reconheça o caráter de norma imperativa da DUDH/48.

O Direito Humanitário, por sua vez, refere-se à relativa limitação quanto aos meios e métodos de combate, isto é, quanto à forma da condução da guerra, de modo a evitar que se afetem pessoas e bens legalmente protegidos. O núcleo dessa vertente é tutelado pelas Convenções de Genebra, de 1949. (PEYTRIGNET, 1996).

Por fim, propriamente quanto ao tema deste trabalho, Cançado Trindade (1996) explica que o Direito Internacional dos Refugiados tem como objetivo primordial restabelecer os direitos humanos mínimos de pessoas que se encontram em busca de refúgio.

Por essa afirmação percebe-se que ao conferir o *status* especial de refugiado o Direito Internacional busca restituir, mesmo que minimamente, a garantia de

direitos humanos que anteriormente foram violados pela situação excepcional provocadora do refúgio.

Portanto, “nem o direito internacional humanitário, nem o direito internacional dos refugiados, excluem a aplicação concomitante das normas básicas do direito internacional dos direitos humanos.” (CANÇADO TRINDADE, 1996, p. 12). De modo diverso, as vertentes do Direito Humanitário e do Direito dos Refugiados tem justamente a função primordial de garantir o mínimo de proteção aos direitos humanos ou a sua restituição, tendo em vista situações especiais.

É com base nesse arcabouço que se busca explorar a relação de interdependência entre meio ambiente ecologicamente equilibrado e direitos humanos, especificamente no que se refere aos migrantes ambientais (MATOS; MONT’ALVERNE, 2016).

4 MIGRANTES AMBIENTAIS: OS CONCEITOS DE DESLOCADOS INTERNOS E REFUGIADOS

Além de guerras e conflitos armados, de perseguição por motivos políticos, crença ou raça, tem dado causa aos deslocamentos forçados também as graves perturbações ambientais, originando outro grupo que carece de proteção internacional: os migrantes ambientais.

No cenário da modernidade, marcado pela grande interferência do homem no ecossistema, na busca pelo desenvolvimento caracterizado pelo economicismo, têm crescido os deslocamentos forçados em função de alterações no meio ambiente. Evidentemente, as causas de desastres ambientais podem tanto ser naturais como provocados pela atuação humana, ou ainda pela conjugação dos dois fatores (GIONGO; MENDES; WERLANG, 2017; RAMOS, 2011).

Independentemente das causas dos desastres, um dos efeitos sentidos consiste no deslocamento compulsório de grupo de pessoas, chamadas de migrantes ou refugiados ambientais.

O conceito de refugiado ambiental, em si, gera controvérsias, tanto pela ausência de previsão convencional, quanto pela enorme variação conceitual e de tipologias utilizadas pelos pesquisadores. (BLACK, 2001). Pelo que aqui se postula, esses podem ser compreendidos como as pessoas que são compelidas a deixar o

lugar habitual de moradia, de forma temporária ou definitiva, em razão de grave degradação ambiental, afetando o gozo dos seus direitos fundamentais.

Pereira (2009), porém, questiona o uso da terminologia “refugiados ambientais”, pois, os deslocados em razão de fatores ambientais não seriam refugiados no sentido literal, vez que estariam ausentes o elemento da perseguição, e, em muitos casos, o elemento da extraterritorialidade.

Apesar disso, o que se propõe é o enfoque os elementos nucleares do instituto, isto é, nos deslocamentos forçados ocasionados por perturbação no ambiente de modo a impossibilitar o gozo dos direitos humanos.

Se, no entanto, não há a ultrapassagem de limites fronteiriços, isto é, se não se tratam propriamente de refugiados, no sentido convencional, há de se falar na problemática a partir do conceito de deslocados internos. Estes, à luz dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, podem ser definidos como:

Pessoas ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida pelo Estado. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998).

Segundo Oliveira (2004) a extinta Comissão de Direitos Humanos foi o primeiro órgão político multilateral a discutir a problemática dos deslocados internos. Decorre daí a elaboração da Resolução 1992/73 que iria criar a função de um Representante Especial do Secretário-Geral para Deslocados Internos. O Representante escolhido foi o diplomata sudanês Dr. Francis Deng, que, no plano normativo, apresentou a proposta de criação dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, aceito por votação unânime na Comissão de Direitos Humanos em 1998. Apesar de seu valor político, o referido documento não consiste em um tratado internacional, destituído, portanto, de força vinculante.

Embora não esteja presente o requisito da extraterritorialidade, o ACNUR tem almejado trabalhar com um mandato ampliado de modo a contemplar também os deslocados internos com o objetivo de garantir uma proteção mais efetiva (PEREIRA, 2009). Segundo dados da ACNUR, atualmente quase 64 milhões de pessoas estão sob seu mandato, dentre as quais, refugiados, apátridas e deslocados internos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018a).

De todo modo, parece-nos não haver grandes obstáculos ao reconhecimento do instituto do refúgio ambiental. Este decorreria também de causas de violação dos direitos humanos, independentemente do elemento de perseguição em específico, visto que, a atribuição do *status* de refugiado tem o objetivo primordial de restituir a aplicação dos direitos humanos, maciçamente violados pela situação que enseja o refúgio, desde que o país de origem não consiga prover de forma efetiva a garantia desses direitos.

Ademais, argumenta-se que o elemento perseguição funda-se em duas principais características, a violação ou real possibilidade de violação de direitos humanos, acrescido da impossibilidade de retorno aos lares devido a estas violações. No caso do refugiado ambiental, parece-nos que, ainda com características diversas, o núcleo central do conceito também lhe é adequado.

Discute-se, assim, a necessidade de tutela pelo Direito Internacional dos refugiados e deslocados ambientais, prezando-se pela máxima proteção possível, em um regime integrado. Não se trata, portanto, de mera análise do meio ambiente como fonte de recursos. De forma diversa, a preocupação relativa ao meio ambiente refere-se também aos vetores de questões humanas, cujas violações afetam a paz e o desenvolvimento humano em escala global.

5 DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E OS MIGRANTES AMBIENTAIS

O meio ambiente, em função de diversos fatores, vem sofrendo uma intensa degradação⁵ que ameaça, em uma análise minuciosa, a própria paz e a segurança internacional. (RAMOS, 2011).

Nesse contexto, as preocupações que atingem a sociedade internacional se intensificam diante de casos de desastres ambientais, tanto decorrentes de causas naturais, como antrópicas. Entretanto, sem desprezar a necessidade de atuação da sociedade internacional nos primeiros casos, este trabalho tem como foco a consequência dos desastres possibilitados pela atuação humana.

Isso porque, pelo que se sustenta, a exploração ilimitada do meio ambiente como fonte de recursos e produção exagerada de bens de consumo, fomentando o

⁵ A degradação pode ser concebida de forma similar à definição trazida pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81), isto é, como alteração adversa das características do meio ambiente, admitindo como espécie a poluição ambiental nos casos elencados pelo artigo 3º, inciso III.

consumismo, produz desastres ecológicos ainda não bem dimensionados, cujos efeitos podem transcender em tempo e espaço uma coletividade determinada.

Em vista disso, Jonas (2006) propõe o imperativo de que, ainda que seja possível a cada um decidir sobre e arriscar a própria vida, a sociedade presente não tem o direito de impedir ou colocar em risco a existência das gerações futuras da humanidade.

Portanto, ainda que seja inevitável a alteração do meio ambiente pela vontade humana, as balizas do desenvolvimento devem se pautar na proteção do equilíbrio do meio ambiente considerando, ainda, o caráter do risco. Evidentemente, esta concepção nem sempre esteve presente nas políticas estatais ou de empresas privadas erigidas sobre a ideologia da industrialização e, posteriormente, da globalização.

Atualmente, o Direito Internacional do Meio Ambiente compõe um dos principais temas da agenda internacional, mas é “somente após a segunda metade do século XX [que] as questões ligadas à proteção da natureza tornaram-se visíveis no cenário internacional, notadamente em razão da constatação de que o meio ambiente, ao contrário do que ocorre com os Estados, não se separa por fronteiras”. (MAZZUOLI, 2018, p. 917).

Apesar dessa constatação que tem levado a sociedade internacional a agir de modo mais cooperativo, critica-se a falta de consenso e de vontade política necessária à diminuição das degradações ambientais, ainda persistentes. Dentre as inúmeras consequências desse desequilíbrio provocado, nem sempre suficientemente dimensionadas, estão os chamados migrantes ambientais.

A previsão é de que se permanecerem os atuais padrões de consumo, as catástrofes e mudanças ecológicas serão o principal fator de movimentos migratórios, ultrapassando os números de guerra. Segundo Piovesan (2014, p. 58) “a Cruz Vermelha [já] estima que atualmente há no mundo mais pessoas deslocadas por desastres ambientais do que por guerras. Até 2010 a ONU contabilizava 50 milhões de ‘refugiados ambientais’”. Segundo os dados do Relatório do *Internal Displacement Monitoring Center* – IDMC (2017), em 2016, haviam 31,1 milhões de novos deslocados internos em razão de conflitos, violência e desastres ambientais, sendo 6,9 milhões de novos deslocados como consequência da violência generalizada; e 24,2 milhões de deslocados tendo em vista as causas de perturbação ambiental.

Portanto, ainda é pertinente o debate sobre o direito ao desenvolvimento em oposição à degradação ambiental, sendo esta discussão emergencial uma vez que se reconheça o quão insuficientes são as previsões sobre o grau de violação aos direitos humanos de gerações atuais e futuras decorrente dessa ideologia desenvolvimentista. Deve-se atentar para o fato de que, segundo dados do IDMC (2017), estão conjugadas enquanto razões de deslocamento forçado, além da alta exposição aos riscos de desastre ambientais, a baixa capacidade de enfrentamento – e prevenção – como também os altos níveis de vulnerabilidade socioeconômica das populações afetadas. Assim, a criação de regime de proteção integrado deve também pugnar pela prevenção, atuando na redução das vulnerabilidades.

6 O DESENVOLVIMENTISMO COMO CAUSA DE DESLOCAMENTOS FORÇADOS

Independentemente das causas das degradações ambientais, sustentamos que em todos os casos de migração forçada, deve-se prestar assistência e proteção aos direitos fundamentais aplicando-se os postulados das três vertentes de proteção conjugadas, observando as necessidades específicas de cada caso.

Aqui, contudo, pretende-se chamar atenção aos casos de deslocamentos forçados não por acidentes ou catástrofes naturais, mas propriamente em decorrência de obras de grande vulto ou alterações provocadas no meio ambiente no exercício do plano desenvolvimentista.

Em outros dizeres, trata-se de um exercício lógico-jurídico de comparar a situação, primeiramente, do refugiado conforme a concepção tradicional, passando pelo conceito de refugiado ambiental, e daqueles que precisam se deslocar de seus lares em função de empreendimentos que causam degradação ambiental.

Dentro dessa lógica, um exemplo se refere às hidrelétricas. As hidrelétricas consistem em uma das principais fontes de energia utilizadas na América Latina, sendo a mais utilizada no Brasil (ANEL, 2008). Símbolo da modernização na década de 1970, os impactos socioambientais ocasionados pela construção de hidrelétricas somente passaram a ser discutidos no Brasil na década seguinte, sobretudo aliada ao processo de redemocratização pelo qual o país passava (GIONGO; MENDES; WERLANG, 2017).

Os primeiros impactos de uma usina hidrelétrica acontecem desde logo na construção do seu reservatório. Sua construção afeta todo o ecossistema, prejudicando, diretamente, a fauna e flora locais. Com a degradação ambiental, muitos animais fogem do seu habitat natural, à procura de condições propícias. Outras espécies, por sua vez, acabam submersas na ocasião da inundação. Além disso, os danos relativos ao deslocamento de pessoas e os conflitos daí decorrentes, bem como a submersão de territórios e outros bens culturais pela construção das barragens devem ser levados em consideração.

Vainer (2008) ao problematizar o conceito de atingidos por barragens, parte essencial das usinas hidrelétricas, indica que são atingidos por esses empreendimentos não somente aqueles que anteriormente viviam em áreas que são alagadas – os inundados –, conforme concepção territorial-patrimonialista e hídrica, mas todos aqueles habitantes de áreas que suportam os amplos efeitos culturais, sociais, econômicos e ambientais, como um todo.

Logo de plano, esta concepção ampliada do conceito de atingidos busca resguardar também aquelas pessoas que não são obrigadas, *a priori*, a se deslocar, mas suportam efeitos, dos mais diversos, desses empreendimentos. Todavia, atendo-se ao tema deste trabalho, em relação aos deslocados, implica dizer que indenizações, isto é, reparações de cunho financeiro, não são suficientes para restituir os direitos que são atingidos pela execução de obras nesse sentido⁶.

Vainer (2008) ainda aponta que, embora formalmente tenha se observado as exigências das legislações ambientais, em não raras vezes os relatórios sobre os impactos ambientais possuem caráter propagandístico, cuja função é menos apontar as consequências do empreendimento, que legitimá-lo em nome do desenvolvimento econômico. A responsabilidade, ainda segundo o autor, é tanto do setor privado, quanto do setor público, pois as agências reguladoras em muitos casos, por pressões políticas, acabam por conceder licenciamentos ambientais mesmo quando os estudos sobre os impactos são errôneos ou insuficientes.

⁶ Em relação a isso, importa mencionar a orientação do Direito Constitucional brasileiro, decorrente da interpretação relativa à função social da propriedade e da cidade. Embora não seja o foco do trabalho, há de se salientar a redação do artigo 182 da Constituição, do qual se extrai o dever de observância da garantia do bem-estar dos habitantes, de modo que a função social ambiental da cidade implica na promoção do direito à moradia, ao transporte, à saúde, no respeito à integração cultural, laboral, dentre outros aspectos que ultrapassam as concepções meramente econômicas e patrimoniais.

É a esta concepção que se denomina desenvolvimentista ou economicista, que estabelece a relação necessária entre progressão econômica, desenvolvimento, e, logo, melhores condições de vida para toda coletividade.

Os modelos desenvolvimentistas fundamentam-se na ideia de que a interferência no meio ambiente, mesmo que seus efeitos sejam imprevisíveis, ou até mesmo compreenda alguns prejuízos, é justificável em nome do desenvolvimento econômico que proporcionaria o bem coletivo. Nesse sentido, critica Engels (1995, p. 200) em termos de luta de classes:

Desde que a civilização se baseia na exploração de uma classe por outra, todo o seu desenvolvimento se opera numa constante contradição. Cada progresso na produção é ao mesmo tempo um retrocesso na condição da classe oprimida, isto é, da imensa maioria. Cada benefício para uns é necessariamente um prejuízo para outros; cada grau de emancipação conseguido por uma classe é um novo elemento de opressão para a outra.

Justificadas como instrumentos de promoção do bem comum, de fato, os projetos desenvolvimentistas beneficiam diretamente poucos, em atenção menos ao próprio direito ao desenvolvimento, em sentido difuso, que a interesses hegemônicos. Por consequência, há uma inegável parcela sacrificial da humanidade, utilizada como recurso para que os empreendimentos se realizem. Aliás, para Santos (2010) a modernidade em si só pôde ser concebida como tal a partir da existência dessa parcela da humanidade sacrificial, que justifica a outra parcela da humanidade que se pretende mais desenvolvida, superior e universal.

Esse sacrifício, entretanto, é ocultado por uma retórica do poder, que justifica a subalternidade construída por uma suposta imaturidade da parcela da população sacrificial (DUSSEL, 1994; WALLERSTEIN, 2007).

Em todo processo histórico de conformação do sistema-mundo moderno esses sacrifícios tem sido justificados a partir de argumentos morais “a lei natural e o cristianismo no século XVI, a missão civilizadora no século XIX e os direitos humanos e a democracia no final do século XX e início do século XXI” (WALLERSTEIN, 2007, p. 59).

Não há nenhuma novidade, portanto, que embora os empreendimentos desenvolvimentistas frequentemente ocasionem lesões diretas ou indiretas às pessoas, além de degradar o meio ambiente, justifique-se com base no direito ao

desenvolvimento possibilitado a todos, supostamente materialização de um bem comum.

Concomitantemente a essa subalternidade justificada pela imaturidade de pessoas, grupo de pessoas e povos, a modernidade também se erige com base na hierarquização epistemológica. Nesse contexto, a ciência, como meio técnico, neutro e superior de produção de conhecimento, aliada à naturalização da economia, tem sido utilizada para dar densidade de conteúdo aos direitos, como o desenvolvimento. Em outras palavras, trata-se da “afirmação da verdade científica do mercado, do conceito de que ‘não há alternativa’ para os governos senão aceitar e agir de acordo com as leis da economia neoliberal” (WALLERSTEIN, 2007, p. 26).

No Brasil, são inúmeros os casos de populações vulneráveis, como as comunidades tradicionais e os povos originários, que suportam impactos ambientais diversos e violações a direitos humanos de forma maciça pela construção de hidrelétricas. Se em alguns casos os procedimentos das legislações ambientais de consulta são observados, por si, não há indicativo suficiente de que as populações interessadas estejam exercitando os direitos de participação no sentido de democracia substancial. Isso porque, pelo que foi dito, pela própria estrutura moderna, os argumentos e interesses não estão em graus de paridade.

São vários os projetos desenvolvimentistas que se inserem nesse contexto, mas, talvez o mais discutido dos casos, refira-se ao projeto de Belo Monte. Idealizado no regime militar, tratava-se de empreendimento muito mais vasto, conforme aponta Bermann (2012). O projeto antes inundaria 1.200 km², atingindo diretamente os territórios indígenas de Juruna do Paquiçamba e Arara da Volta Grande. Reformulado, passou a cobrir 516 km², a fim de se evitar a inundação desses territórios. Pelo que se argumenta, esse artifício, em verdade, teve o objetivo de que o empreendimento fosse realizado sem a consulta prévia estabelecida pelo artigo 231, parágrafos 3º e 5º, da Constituição de 1988.

Por essa razão, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) concedeu a medida cautelar de nº. 382/2010, em Abril de 2011, solicitando ao Governo Brasileiro a imediata suspensão das obras da usina. Em julho do mesmo ano, mediante as informações prestadas pelo Estado brasileiro, a CIDH modificou o objeto da medida cautelar, solicitando ao Brasil que adotasse medidas para proteger a vida, a saúde e a integridade pessoal dos membros das comunidades afetadas, bem como, adotasse medidas específicas para a mitigação dos efeitos suportados

pela construção da usina e finalizasse a demarcação dos territórios tradicionais dos povos em questão, ainda pendentes.

Entretanto, as questões substantivas do caso não foram apreciadas. Se o projeto de Belo Monte já se encontra em estágios muito avançados, tendo sido apontado como causa de inúmeras e constantes violações de direitos procedimentais e materiais, é importante observar que este projeto, como outros, inserem-se numa lógica desenvolvimentista.

7 A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO COMO ALTERNATIVA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Apesar de inúmeros esforços normativos que visam proteger o meio ambiente de forma equilibrada, há evidente contradição entre a ideologia hegemônica do neoliberalismo, destacando-se o viés desenvolvimentista, e a emergência que decorre da violação do meio ambiente.

Por um lado, se parece excessivamente abstrato o argumento ecológico que inclusive tem servido como artifício para justificar a maximização de lucros, ao incorporar ao produto ou ao serviço um valor referente à degradação do meio ambiente, que, enfim, não é revertido – nem poderia ser – ao meio ambiente, mas ao próprio capitalista como sugere Zizek (2005). De outro, já existem dados alarmantes e concretos que apontam para violações de direitos humanos no que tange ao desrespeito ao meio ambiente equilibrado, como ocorre com os todos os deslocados por razões de degradações ambientais.

Nesse cenário, tem-se postulado por alternativas, inclusive no âmbito normativo, a fim de que seja possível fomentar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a promoção dos direitos relativos ao meio ambiente e a proteção contra eventuais violações. Contudo, não basta apontar como resultado a necessidade de expansão normativa, há de se indicar a orientação caracterizadora do direito proposto.

Em uma possibilidade, Guerra (2017) pugna pela construção do Direito Internacional das Catástrofes. Segundo o argumento, embora existam numerosos instrumentos relativos às catástrofes – formulados no âmbito do direito humanitário, do direito ambiental, dos direitos humanos, do direito econômico, dentre outros – enfatiza-se que tais instrumentos “não se apresentam de modo harmônico [de forma

que] seja capaz de impedir/minimizar a catástrofe [...]”, de proteger os direitos humanos e prestar auxílio às vítimas, bem como atuar na recuperação do Estado afetado. (GUERRA, 2017, p. 332).

Pressupondo-se a limitação dos Estados em gerir os riscos que caracterizam a sociedade contemporânea, a proposta da criação deste sub-ramo do Direito Internacional busca conjugar as normas de direitos humanos e direito ambiental, justamente com o fito de gerir esses riscos e promover o ambiente ecologicamente equilibrado “de forma a minimizar a incidência das catástrofes [...], com o claro intuito de reduzir as vulnerabilidades ambientais e sociais”. (GUERRA, 2017, p. 345). Seus postulados, portanto, vinculam-se às ideias tripartites de prevenção, proteção e recomposição.

Não há dúvidas de que consiste em interessante proposta, com a qual partilhamos algumas ideias, com destaque à atuação na prevenção, proteção e recomposição, e ao reconhecimento da incidência dos caracteres do princípio da subsidiariedade. Segundo Guerra (2017) discussões semelhantes já tem sido realizadas na Comissão de Direito Internacional da ONU, mas ainda tem-se esbarrado nos interesses dos Estados, sobretudo, das grandes potências.

Nossa proposição, ainda que não exclua outras alternativas, consiste em, especificamente, reconhecer o instituto dos refugiados em razão de degradações ambientais por algumas sumárias razões.

A primeira delas refere-se ao amplo reconhecimento pela sociedade internacional da existência de alguns valores comuns, como aqueles materializados pelas normas de direitos humanos, enquanto que na seara ambiental e de desenvolvimento, são apresentadas maiores divergências. Outra razão importante implica que, ao conferir a condição de refugiado necessariamente parte-se do pressuposto de que houve violações maciças dos direitos humanos, razão pela qual, é necessária a atuação sob a égide do Direito dos Refugiados para a recomposição mínima de proteção e promoção dos direitos fundamentais. Dito de outro modo, atestar a condição de refugiado é reconhecer anterior violação de direitos humanos, reclamando, portanto, mecanismos que cessem as violações e restitua o exercício regular desses direitos, e não somente o dever de reparar em sentido indenizatório.

Em terceiro lugar, e atrelado aos primeiros argumentos, ao se reconhecer o instituto dos refugiados ambientais, postula-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado integra os direitos humanos, evidenciando-se que empreendimentos que

influem nas condições de vida das populações afetadas de forma negativa, em verdade violam os direitos humanos e o próprio direito internacional.

Por fim, deve-se lembrar de que os refugiados dispõem de condições protetivas especiais pela sua própria condição. Apenas para ilustrar, o refugiado goza de direitos oriundos do princípio da não devolução (*non-refoulement*), desse modo, as especificidades protetivas do instituto, também alcançariam os indivíduos e povos compulsoriamente deslocados em virtude de degradações ambientais.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou abordar a temática dos refugiados ambientais, inserido em dois dos temas de maior relevância na atualidade da agenda internacional: as migrações, em sentido amplo, e o meio ambiente. Embora não se trate de conceito pacificado, nem mesmo pela doutrina, defende-se a sua plausibilidade como meio de promoção e proteção dos direitos humanos, tanto no âmbito da restauração desses direitos, quanto de prevenção às eventuais violações.

Pelo que se demonstrou, o conceito de refugiados tem passado por modificações conforme as necessidades sócio-históricas, mas, sempre em sentido ampliativo, de modo que situação similar poderia alcançar os migrantes ambientais.

É evidente que essa proposição isoladamente não é capaz de atender os anseios protetivos relativos aos direitos humanos, razão pela qual deve ser conjugada com outras alternativas, a exemplo da criação de um sub-ramo do Direito Internacional que trate de mecanismos e instrumentos normativos de forma sistematizada, englobando as três vertentes de proteção do ser humano, valendo-se também de outros ramos do direito, como o próprio direito ambiental e econômico.

Em todos os casos, todavia, persistem as dificuldades e os desafios, pois, ainda que outros atores, como a sociedade civil organizada e as Organizações Internacionais, tenham ocupado maior espaço na sociedade internacional, não há dúvidas quanto ao protagonismo dos Estados, que ainda se valem dos postulados da soberania e do interesse nacional para a manutenção de seus interesses.

Por outro lado, o reconhecimento da necessidade de proteção dos migrantes pela degradação ambiental tem se mostrado como uma tendência, como se pode extrair da previsão do parágrafo 3º, do artigo 14 da Lei de Migração, explicitando a

possibilidade de concessão de visto temporário na categoria de acolhida humanitária aos migrantes ambientais.

Por fim, permanecem os desafios relativos à criação de mecanismos que permitam o exercício democrático das pessoas e povos interessados relativos ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito ao desenvolvimento, bem como de plena participação na vida pública que supere a lógica da subalternidade.

REFERÊNCIAS

ADUS. Instituto de Reintegração do Refugiado - Brasil. **Marco jurídico**. 2017. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/marco-juridico/>> Acesso em: 19. abr. 2018.

ANEL. **Atlas de Energia Elétrica do Brasil**. 3. ed. Brasília: Centro de Documentação, 2008.

APOLINARIO, Silvia Menicucci O. S; JUBILUT, Liliana Lyra. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, jan.-jun., 2010.

BERMANN, Célio. O projeto da usina hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma. **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, p. 5-23, 2012.

BLACK, Richard. **Environmental refugees: myth or reality?**. Brighton: University of Sussex, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. et al. **As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. São José da Costa Rica: IIDH, 1996.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Medida Cautelar 382/10: Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil**. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 19. abr. 2018.

DECLARAÇÃO de Cartagena. Cartagena, 1984. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 19. abr. 2018.

DE SANTIAGO, Jaime Ruiz. Preocupação em Proporcionar Proteção jurídica à Pessoa Humana no Direito Internacional Contemporâneo. In: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. et al. **As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana**: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados. São José da Costa Rica: IIDH, 1996.

DUSSEL, Enrique. **1492 el encubrimiento del otro**: hacia el origen del “mito de la Modernidad”. La Paz: Plural, 1994.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Global, 1995.

GIONGO, Carmem Regina; MENDES, Jussara Maria Rosa; WERLANG, Rosangela. Refugiados do desenvolvimento: a naturalização do sofrimento das populações atingidas pelas hidrelétricas. **SER social**, Brasília, v. 19, n. 40, p. 124-145, jan.-jun., 2017.

GUERRA, Sidney. Catástrofes naturais e a emergência do Direito Internacional das Catástrofes. **Cadernos direito actual**, Santiago de Compostela, n. 8, p. 331-346, dez. 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER (IDMC). **Global report on internal displacement**. 2017. Disponível em <<http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf>>. Acesso em: 19. abr. 2018.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio, 2006.

MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. O regime internacional do clima e a proteção aos “refugiados climáticos”: quais os desafios da COP 21?. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 52-77, 2016.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PEYTRIGNET, Gérard. Direito Internacional Humanitário (DIH) Moderno: Fundamentos e Histórico, Princípios Essenciais e Mecanismos de Aplicação. In: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. et al. **As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana**: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados. São José da Costa Rica: IIDH, 1996.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados**: Análise Crítica do Conceito “Refugiado Ambiental”. 2009. 172 f. Dissertação (Mestrado).

Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014

_____. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAMOS, Érica Pires. **Refugiados ambientais**: em busca do reconhecimento pelo direito internacional. 2011. 150 f. Tese (doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do sul**. São Paulo: Cortez, 2010. Cap. 1, p. 31-83.

OLIVEIRA, Eduardo Cançado. A Proteção Jurídica Internacional dos Deslocados Internos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**. v. 5, n. 5, p. 73-92, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. 2018a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/acnur/>>. Acesso em: 19. abr. 2018.

_____. Comissão de Direitos Humanos. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos**, 1998. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf?view=1>. Acesso em: 19. abr. 2018.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 19. abr. 2018.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 19. abr. 2018.

_____. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. 2018b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnuma/>> Acesso em: 19. abr. 2018.

_____. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967**. 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 19. abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África.** Adis-Abeba, 1969. Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/> > Acesso em: 19 abr. 2018.

VAINER, Carlos Bernardo. Conceito de "Atingido": uma revisão do debate. In: ROTHMAN, Franklin Daniel. (Org.). **Vidas Alagadas:** conflitos socioambientais, licenciamento e barragens. Viçosa: UFV, 2008. p. 39-63.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **O universalismo europeu:** a retórica do poder. São Paulo: Boitempo, 2007.

ZIZEK, Slavoj. **Às portas da revolução:** escritos de Lenin de 1917. São Paulo: Boitempo, 2005.