JUDICIALIZAÇÃO DO REFÚGIO E AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO

JUDICIALIZATION OF REFUGE AND EXTENSION OF THE CONCEPT OF REFUGEE

Marilu Aparecida Dicher Vieira da Cunha Reimão Curraladas[1]

RESUMO

Embora não reconhecidas pelo Direito Internacional como refugiadas, o número de pessoas obrigadas a se deslocarem por razões ambientais vêm aumentando acentuadamente. A esse fluxo migratório internacional têm-se atribuído a expressão "refugiados ambientais" o qual, inobstante a não previsão expressa em convenção internacional e não abarcado, até o momento, em entendimento de definição ampliada desenvolvida nacionalmente, pode vislumbrar no desenvolvimento da judicialização um importante mecanismo tanto para a efetivação e proteção dos direitos humanos dos refugiados quanto para a ampliação do próprio conceito jurídico de refugiado ou, ao menos, ensejar a necessária discussão acerca da inclusão desse contingente humano na proteção jurídica nacional e internacional.
PALAVRAS-CHAVE: Refugiados; Judicialização; Refugiados ambientais.

ABSTRACT

Although not recognized as refugees under international law, the number of people forced to move for environmental reasons are increasing sharply. The international migration that have been assigned the term "environmental refugees" who, inobstante not expressly provided by international treaty and was not covered so far in understanding expanded definition developed nationally, can envision the development of a major legalization mechanism for both the realization and protection of human rights of refugees and for the expansion of the very legal concept of refugee or, at least, give rise to the necessary discussion about the inclusion of this human contingent in the national and international legal protection.
KEYWORDS: Refugees; Legalization; Environmental refugees.

INTRODUÇÃO

A existência de pessoas que se veem obrigadas a abandonar o local onde vivem para buscar em outros lugares a proteção às suas vidas sempre foi uma constante na história da humanidade. Variáveis, entretanto, foram as causas desses deslocamentos e as formas de proteção concedidas a essas pessoas em seus locais de destino ao longo dos tempos.

Atualmente, constata-se um aumento no número de pessoas que são obrigadas ao deslocamento por fatores ambientais, mas que não são reconhecidas como refugiadas diante de entendimento de que há uma limitação conceitual de refugiado determinada por convenção internacional e legislação nacional.

---

[1] Mestre em Direitos Humanos pela UNIFIEO/SP. Advogada. Professora Universitária.

Diante desse cenário, a judicialização internacional e nacional revela-se como importante instrumento tanto na proteção e efetivação dos direitos humanos dos refugiados quanto na análise da possibilidade de ampliação do próprio conceito de refugiado para fins de abarcar nesse conceito também aqueles que são forçados ao deslocamento por fatores ambientais.

Para fins de aprofundamento teórico, serão abordados autores como Liliana Lyra Jubilut, Flávia Piovesan, Nádia de Araújo, Érika Pires Ramos, Luciana Diniz Durães Pereira, Ivanilson Paulo Corrêa Raiol, entre outros que se dedicaram ao estudo da problemática envolvendo refugiados, além de análise de dados fornecidos por órgãos internacionais, bem como de jurisprudência desenvolvida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Nessa linha de pesquisa, o primeiro capítulo aponta o principal instrumento internacional voltado à proteção dos refugiados e o surgimento de novos grupos de pessoas forçadas ao deslocamento em razão de causas ambientais. O segundo capítulo volta-se a questionar se o desenvolvimento da judicialização tem potencial de promover alterações no sistema de proteção dos refugiados e, ainda, sobre o próprio conceito de refúgio.

1. O Direito Internacional dos Refugiados e os novos grupos de pessoas forçadas ao deslocamento

No início do século XX surge o Direito Internacional dos Refugiados, culminando, em 1951, na elaboração da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado voltada à proteção dos refugiados, jungindo a definição jurídica de refugiado ao elemento “temor de perseguição” por motivação religiosa, étnica, social ou política. No entanto, a problemática dos refugiados, que se imaginava, ao final da Segunda Guerra Mundial, fosse um fenômeno passageiro, acabou por se tornar crônica e recrudescente.

Em final de 2012, relatório estatístico publicado por órgão internacional (ACNUR, 2012) apontou a estimativa da existência de 45,2 milhões de pessoas que, à força de conflitos e perseguições, viram-se obrigadas a se deslocar do local onde viviam para buscar proteção em outras plagas.

Mas esse drama humano vem apresentando novas dimensões, gerando novos fluxos de pessoas que, por motivos outros que aqueles apontados à época da elaboração da Convenção de 1951, são forçadas ao deslocamento. Desde a década de 1970, constata-se a maior ocorrência, numa proporção de cerca de cinco vezes, de desastres naturais e de alterações climáticas drásticas, o que vem dando causa a grandes deslocamentos de pessoas que ora permanecem em seus países de origem ora ultrapassam as fronteiras desses países.

Entretanto, a definição jurídica atual de refugiado se prende à exigência do elemento "temor de perseguição", pelos motivos que elenca, dentre os quais não se enquadra a questão ambiental. A essas pessoas que compõem esse movimento humano internacional, gerado em razão dos efeitos das mudanças climáticas e desastres naturais, têm-se denominado, de forma equivocada diante do direito posto, por "refugiados ambientais". Os chamados "refugiados ambientais" não fogem de conflitos ou perseguições de ordem religiosa, étnica, social ou política, mas por causa de desastres e dos mais variados processos de degradação ambiental e, assim, estão excluídos do âmbito da proteção jurídica do Direito Internacional dos Refugiados.

Quanto ao tratamento da questão dos refugiados, em 1997 o Brasil despontou no cenário internacional como um país pioneiro ao aprovar uma lei interna disciplinando os direitos e deveres dos refugiados. Por meio da Lei nº 9.474/97, além de implementar as estipulações da Convenção de 1951 à normativa interna, a legislação brasileira inovou em vários pontos, dentre eles, foi o primeiro país da América Latina a adotar uma definição ampliada para o termo refugiado, incluindo também a possibilidade de ser inserido no *status* de refugiado aquele que, em face de grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar o seu país de nacionalidade.

Mesmo dispondo de uma lei de refúgio avançada, o Poder Judiciário brasileiro desempenha um papel cada vez mais crescente na discussão sobre a concessão do *status* de refugiado e na defesa de direitos dessas pessoas no país, pois a Convenção de 1951, além de listar os direitos mínimos dos refugiados, garante a judicialização dos direitos humanos dos refugiados (artigo 16), permitindo que estes recorram ao Poder Judiciário a fim de assegurar a efetivação desses direito.

A possibilidade de recurso ao Poder Judiciário, além de garantir a fiscalização do cumprimento da Lei 9.474/97, apresenta-se como instrumento de garantia da proteção integral dos refugiados, com discussões sobre a possibilidade de incremento de direitos outros além da proteção legal, incluindo-se o direito à inclusão de refugiados em políticas públicas, como a concessão de benefícios previdenciários, o acesso à moradia (com financiamento imobiliário por meio de programas de crédito populares), entre outros. Mas essa atuação judiciária poderia ir além.

2. A judicialização do refúgio

Inobstante o fenômeno da judicialização ainda sofra oposição daqueles que o consideram uma forma de corrupção do sistema de separação de poderes, é certo que o

fenômeno vem se fortalecendo acentuadamente desde finais do século XX. Compreendido, em sentido amplo, como uma "expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas", a judicialização se apresenta como importante instrumento tanto para a efetivação dos direitos humanos dos refugiados quanto para a análise do próprio conceito de refugiado. Assim, a entrada do Poder Judiciário na avaliação de mérito do refúgio e também no debate sobre o próprio conceito de refugiado, tem potencial de promover alterações importantes nesse sistema de proteção.

Entretanto, mesmo diante do aumento dos casos de judicialização do refúgio, a judicialização do refúgio no Brasil ainda é incipiente. Como ressalta Jubilut (2011) "a jurisprudência sobre o tema ainda é escassa e não apresenta uniformidade; além de demonstrar em sua grande maioria uma tendência a deferir os casos ao Poder Executivo".

Esse posicionamento do judiciário brasileiro pode ser observado quando da análise do tratamento dispensado aos imigrantes haitianos que chegaram ao Brasil após um forte terremoto que atingiu o país em janeiro de 2010, sendo que, desde então, mais de 5.000 haitianos[2] chegaram ao Brasil em busca de proteção. Os haitianos não puderam ser reconhecidos como refugiados perante o Direito Internacional dos Refugiados, por limitação conceitual da Convenção de 1951, e, igualmente, perante a Lei brasileira de refugio, mesmo diante da ampliação conceitual de refugiado (artigo 1º, inciso III da Lei 9.474/97), ou seja, entendeu-se que o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos também se encontra vinculado às condições clássicas previstas na Convenção de 1951, afastando-se, pois, a possibilidade de reconhecimento dos solicitantes haitianos como refugiados.

A judicialização das questões envolvendo refugiados não se esgota no âmbito interno. Embora o sistema internacional seja complementar aos sistemas internos, os tribunais internacionais também são responsáveis pela efetivação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, independentemente de qualquer característica ou situação, ou seja, dos direitos humanos de todos aqueles que são forçados ao deslocamento, independentemente de sua subsunção à definição de refugiado constante na Convenção de 1951.

Nessa seara, encontram-se os "refugiados ambientais", demonstrando a visceral ligação entre direitos humanos e refúgio e, dessa forma, a atuação das instâncias judiciais, nacionais e internacionais, revela-se como instrumental capaz de promover as mudanças

[2] Segundo base estatística do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), atualizada até 31 de março de 2013, foram concedidos vistos de caráter humanitário a 5.802 haitianos, mas não há dados precisos sobre quantos, de fato, encontram-se em território nacional. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/cni/> Acesso em 01 de ago. de 2013.

necessárias para o resguardo efetivo da dignidade humana das pessoas forçadas ao deslocamento, em especial, por causas relacionadas com as alterações climáticas.

CONCLUSÃO

O papel do judiciário nacional e internacional no cenário da efetivação dos direitos humanos dos refugiados e na ampliação conceitual de refugiado torna-se protagonista, principalmente para análise de situações evolvendo novos fluxos de pessoas que são obrigadas ao deslocamento por motivos não previstos em convenção internacional e, até o momento, não recepcionado em definição ampliada por legislação nacional. Por esse motivo, a pesquisa acadêmica sobre o real potencial do fenômeno da judicialização sobre essas questões merece maior atenção e interesse, mesmo porque, queiramos ou não, já vivemos num Mundo Único, como já preconizava Hannah Arendt (1989), no verão de 1950.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/> Acesso em 18 ago. 2013.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

JUBILUT, Liliana Lyra. A Judicialização do refúgio. *In*: ACNUR. **60 anos de ACNUR**: perspectiva s de futuro. André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida (Org.) - São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados**: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”. Coleção Para Entender. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando fronteiras:** a proteção jurídica dos refugiados ambientais**.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.