

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM DIREITO

ANA CAROLINA DOS SANTOS

**REFUGIADOS AMBIENTAIS: FORMAS E INSTRUMENTOS DE
PROTEÇÃO DOMÉSTICA E INTERNACIONAL**

Campo Grande – MS

2020

ANA CAROLINA DOS SANTOS

**REFUGIADOS AMBIENTAIS: FORMAS E INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO
DOMÉSTICA E INTERNACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos, Estado e Fronteira.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira

Campo Grande - MS

2020

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Ana Carolina dos Santos

Título: Refugiados Ambientais: Formas e Instrumentos de Proteção Doméstica e Internacional.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: 06 / 03 / 2020

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira

Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura _____

Prof.^a. Dr.^a. Livia Gaigher Bosio Campello

Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura _____

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto

Instituição: Mackenzie

Julgamento: _____ Assinatura _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, meus maiores
incentivadores.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por demonstrar todos os dias o seu verdadeiro amor por mim e sempre me lembrar que as minhas melhores conquistas vieram d'Ele e não da força do meu braço. Obrigada por sempre estar comigo e por ter colocado pessoas sinceras no meu caminho para que a caminhada fosse mais leve.

Aos meus pais, Adaliete e Romildo, pelo constante incentivo e por embarcarem comigo em todas as minhas loucuras. Mesmo na distância que nos separam fisicamente vocês nunca deixaram de estar presentes, não há palavras para descrever o amor que sinto por vocês.

À minha amada irmã Aline Cristina, pela compreensão nos momentos de ausência e por sempre achar que eu posso mais. À minha nobre amiga Neliane, pela paciência nos dias maus e por sempre ter acreditado em mim quando as circunstâncias não foram favoráveis, sorte daqueles que possuem uma amizade real e verdadeira. Sou grata a Deus por vocês estarem na minha vida.

Ao amigo Daniel Castro por insistir que eu entrasse no programa de mestrado e pelo apoio integral concedido durante esses dois anos, sem o seu empurrão nada disso teria acontecido.

Aos amigos que o PPGD-UFMS me permitiu conhecer e aprender junto, a quem agradeço na pessoa do Elio Chadid, colega de orientação e de desespero em razão dos incessantes prazos a cumprir durante o programa.

A Ana Carlyne Tutya uma grata surpresa que ganhei do PPGD-UFMS, apesar de sermos de turmas diferentes, tornamo-nos boas amigas. Agradeço pelas conversas diárias, pelos cafés às sextas-feiras e, principalmente, por não me deixar desistir do programa.

A todos os professores do PPGD-UFMS pelas conversas e incentivos durante esses quase dois anos de convivência.

Por fim, um agradecimento especial ao meu gentil orientador prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira, pela amizade construída ao longo dessa caminhada, pelos ensinamentos compartilhados, por sempre compreender meus desesperos e resolver os problemas enfrentados durante o curso. E ainda, pelo zelo e cuidado na revisão de todos os trabalhos elaborados ao longo desses dois anos, seu amor pela docência é digno de inspiração.

*Porque d'Ele e por Ele, e para Ele, são todas as coisas; glória, pois, a Ele eternamente. Amém.
(Romanos 11:36)*

RESUMO

CAROLINA SANTOS, A.. **Refugiados Ambientais: Formas e Instrumentos de Proteção Doméstica e Internacional**. 2020. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

O presente trabalho destina-se ao estudo do conceito de legal de refugiado, do conceito doutrinário de ‘refugiado’ ambiental e do conceito normativo de migrante ambiental, na legislação internacional e no ordenamento jurídico brasileiro após o advento da Lei de Migração de 2017. Dessa maneira, notando-se os questionamentos acerca dos indivíduos que saem dos seus locais habituais ou Estado de origem em decorrência de fenômenos natureza/naturais, os quais podem ocorrer de maneira lenta ou abrupta, e ainda podem levar essas pessoas a situação de vulnerabilidade econômica e social, no presente estudo observa-se também se em razão da demora na ampliação do conceito de refugiado no plano internacional, tendo em vista a mudança de paradigma da legislação brasileira em relação ao estrangeiro e levando-se em conta o fundamento da dignidade humana como base da Lei de Migração, a criação da novel forma de proteção do migrante, denominada de acolhida humanitária, pode ser considerada como uma forma antecipação da proteção dos refugiados ambientais? Ou se acolhida humanitária está desvinculada ao instituto do refúgio. Nesse sentido, faz-se uma análise dos que são os direitos humanos, da soberania Estatal e do Estado Constitucional Cooperativo proposto por Peter Häberle que se coaduna com os novos fluxos migratórios. Como hipótese, parte-se da ideia que considerando o contexto histórico e o conceito de refugiado previsto no Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu respectivo Protocolo Adicional de 1967, da Declaração de Cartagena de 1984 (e suas respectivas revisionais), e dos instrumentos regionais de proteção aos refugiados, bem como a Resolução nº 2348 de 2019 do Conselho de Segurança da ONU, afiança-se que a Lei de Migração ao regularizar a acolhida humanitária, antecipou e atualizou a proteção aos refugiados ambientais frente aos atuais fluxos migratórios existentes no Brasil. Adota-se como ponto de partida dos direitos humanos, a Carta Magna Inglesa de João Sem Terra de 1215 e como marco teórico chave o Direito Internacional dos Direitos Humanos, que, dado seu novel paradigma reconhece o ser humano como sujeito de direito internacional. O estudo desenvolvido é de natureza bibliográfica e documental, pautado essencialmente em periódicos científicos, livros, dissertações, teses, documentos internacionais e domésticos, dentre outros, sobre a temática em tela, realizada pelo método hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Direitos Humanos; Refugiados Ambientais; Migrantes Ambientais; Lei de Migração, Estado Constitucional Cooperativo.

ABSTRACT

CAROLINA SANTOS, A.. **Environmental Refugees: Forms and Domestic and International Protection Instruments**. 2020. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

This research has the objective to investigate the concept of legal refugee, the doctrinal concept of environmental refugee and the normative concept of environmental migrant, in international law and in the Brazilian legal system following the advent of the 2017 Migration Act. If the questions about which are their usual places or the State of origin due to natural phenomena, which may occur slow or abrupt changes, and can still lead these people to a situation of economic and social vulnerability, no present study It can also be observed because of the delay in expanding the concept of refuge at the international level, in view of a paradigm shift in Brazilian legislation in relation to foreigners and taking into account or due to human dignity as the basis of The Migration Law, a The creation of the new form of migratory protection, called humanitarian taken as a way of anticipating the protection of environmental refugees? Or if humanitarian welcome is detached from the institute of reference. In this sense, it makes an analysis of human rights, State sovereignty and the Cooperative Constitutional State, proposed by Peter Häberle, which fits in with the new migratory engines. As a hypothesis, it starts from the idea of considering the historical context and the concept of refuge provided for in the 1951 Refugee Statute and its Additional Protocol of 1967, the 1984 Cartagena Declaration (and its revisions), and the following protection review methods for as well as UN Security Council Resolution 2348 of 2019, which establishes a migration law and regulates humanitarian hospitality, anticipates and updates the protection of refugees near foreign countries today. It is adopted as a starting point of human rights, an English Magna Carta of Libertatum of 1215 and as a key theoretical framework of International Human Rights Law, which, given its new paradigm recognizes the human being as a subject of international law. The study is of bibliographic and documentary nature, published in scientific scientific journals, books, dissertations, theses, international and domestic documents, among others, on the theme on screen, performed by the hypothetical-deductive method.

Keywords: International Human Rights Law; Environmental Refugees; Environmental Migrants; Migration Act; Cooperative Constitutional State.

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|---|-----|
| Tabela 1 | – Vetos a Lei nº 13.445 de 2017 | 106 |
| Tabela 2 | – Definição simplificada do artigo 1º, §1º da Lei nº 13.445 de 2017 | 111 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ACNUR | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados |
| Art. | Artigo |
| CNIg | Conselho Nacional de Imigração |
| CONARE | Conselho Nacional para Refugiados |
| DDHC | Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão |
| DIDH | Direito Internacional dos Direitos Humanos |
| DUDH | Declaração Universal dos Direitos Humanos |
| EUA | Estados Unidos da América |
| GATS | <i>General Agreement on Trade in Services</i> |
| IOM | <i>International Organization for Migration</i> |
| IPCC | <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| OIM | Organização Internacional para as Migrações |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OUA | Organização de Unidade Africana |
| TGE | Teoria Geral do Estado |
| URSS | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 13 |
| 2. ASPECTOS GERAIS DOS DIREITOS HUMANOS | 18 |
| 2.1 Panorama Histórico..... | 18 |
| 2.2. A Divisão Clássica em Gerações de Karel Vasak | 24 |
| 2.3. Direitos Humanos – Conceito, Processo Dinamogênico e Características..... | 31 |
| 2.4. Direitos Humanos – O Princípio da Dignidade Humana..... | 35 |
| 2.5. O Novo Paradigma dos Direitos Humanos | 38 |
| 3. DA SOBERANIA CLÁSSICA AO ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO | 42 |
| 3.1. Teoria Geral do Estado Clássica | 42 |
| 3.1.1. O Território | 43 |
| 3.1.2. O Povo..... | 44 |
| 3.1.3. A Soberania | 47 |
| 3.1.3.1. A primeira ideia de Soberania de Jean Bodin | 47 |
| 3.1.3.2. A Soberania em Os Seis Livros da República de Jean Bodin..... | 50 |
| 3.1.3.3. As Ideias Contratualistas de Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau | 54 |
| 3.1.3.4. Novas Perspectivas sobre Soberania | 57 |
| 3.2. O Estado Constitucional Cooperativo e a Soberania Compartilhada | 59 |
| 4. DESLOCAMENTO HUMANO POR MOTIVOS CLIMÁTICOS E O INSTITUTO JURÍDICO DO REFÚGIO..... | 65 |
| 4.1. Dados sobre os Deslocamentos Ambientais | 65 |
| 4.2. O Conceito Normativo de Refugiado | 69 |
| 4.3. O Conceito Doutrinário de Refugiado Ambiental e Migrante Ambiental..... | 74 |
| 4.4. Os Documentos Regionais de Proteção aos Refugiados e a Tentativa de Enquadramento dos Migrantes Ambientais | 78 |
| 4.4.1. Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 | 78 |
| 4.4.2. Declaração de Cartagena de 1984 | 80 |
| 4.4.3. Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes de 1994 | 84 |
| 4.4.4. Convenção de Kampala de 2009 | 85 |
| 4.4.5. A Declaração de San José de 1994, a Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004 e a Declaração de Brasília de 2014 | 87 |

| | |
|---|------------|
| 4.3.6. Resolução n° 2.348 de 2019 do Conselho de Segurança da ONU..... | 92 |
| 5. A LEI DE MIGRAÇÃO..... | 98 |
| 5.1. O Estatuto do Estrangeiro de 1980 | 98 |
| 5.2. A Lei de Migração de 2017 | 102 |
| 5.2.1. As Categorias de Migrantes | 109 |
| 5.2.2. Os Princípios e as Diretrizes da Nova Política Migratória Brasileira | 112 |
| 5.2.3. As Garantias dos Migrantes na Nova Política Migratória Brasileira | 116 |
| 5.2.4. O Instituto da Acolhida Humanitária | 118 |
| CONCLUSÃO..... | 123 |
| REFERÊNCIAS | 127 |
| ANEXO I – RESOLUÇÃO N° 2348 DE 15 DE SETEMBRO DE 2019 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS..... | 141 |

1. INTRODUÇÃO

O deslocamento de pessoas existe desde o início da humanidade o que torna desafiador mensurar uma data ou período exato para o começo dos fluxos migratórios. Contudo, constituiu-se um consenso, que após a Segunda Guerra Mundial – dada a dimensão do conflito bélico – o número de seres humanos buscando um Estado para se realocar aumentou drasticamente.

Com efeito, em razão das atrocidades cometidas pela Alemanha nazista e seus aliados¹, o mundo rapidamente se alinhou no sentido de criar um órgão de proteção à vida humana, surgindo, assim, a Organização das Nações Unidas (ONU) – 1945 – e, posteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948 – configurou-se como documento internacional de proteção aos Direitos Humanos.

Em que pese a iniciativa internacional de proteção, essa não foi capaz de limitar as consequências da guerra. O conflito armado da década de quarenta deixou profundas marcas nas famílias que perderam entes queridos e naquelas que foram separadas e nunca mais encontraram os seus entes queridos. Nesse contexto, diversas famílias e indivíduos de forma isolada procuraram abrigo em outras nações, visando não somente uma reconstrução de vida, mas também a sua sobrevivência.

A recente ONU não conseguia cuidar dos fluxos migratórios decorrentes da guerra, o que acarretou a entrada em massa de pessoas em Estados próximos a Alemanha, principalmente nos Estados vencedores do confronto bélico, causando um grande impacto nessas nações.

Para minimizar essa situação, a Organização das Nações Unidas criou um órgão específico para tratar do tema, que foi denominado de Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950. É a partir desse momento que o instituto do refúgio ganha notoriedade no cenário internacional.

Já em 1951, notando a ausência de um instrumento normativo capaz de proteger os refugiados do pós-guerra e os países receptores, adveio no cenário internacional o Estatuto dos Refugiados de 1951, o qual mais para frente se demonstrou insuficiente por não atender os demais fluxos migratórios, sendo necessário um Protocolo Adicional, que foi aprovado apenas em 1967.

Ocorre que, apesar de a tentativa de minimizar os impactos que os fluxos migratórios causam tanto para o deslocado quanto para o país receptor, o conceito de refugiado proposto

¹ Itália e Japão.

pelo ACNUR continuou estratificado. Neste ponto, convém ressaltar a existência de outros instrumentos regionais, tais como a Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969, a Declaração de Cartagena de 1984 – e suas revisionais -, a Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes de 1994 e a Convenção de Kampala de 2009, que objetivam ampliar de maneira geral o conceito de refugiado face as necessidades de cada continente.

Trazendo a reflexão para o cenário brasileiro, importante destacar a existência do Estatuto do Estrangeiro de 1980, o qual fora elaborado, no cenário internacional, sob a influência do contexto da Guerra Fria – embate entre os Estados Unidos da América (EUA) e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que analisava o não nacional como potencial ameaça ao Estado, o que acabou por impactar todo fluxo migratório para o Brasil.

Somente em 1997, o Brasil ratificou o Estatuto dos Refugiados de 1951. Dessa maneira, antes da incorporação da norma internacional ao ordenamento jurídico doméstico, o refugiado não gozava de proteções relevantes, permanecendo em situação de insegurança quanto aos seus direitos, que deveriam ser assegurados, vez que o Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Adotando a perspectiva de proteção do indivíduo do Direito Internacional dos Direitos Humanos e indo de encontro com as políticas migratórias capitaneadas pelos EUA, após mais de vinte anos de vigência, o Estatuto do Estrangeiro de 1980 foi revogado para dar lugar a Lei de Migração de 2017.

A aludida norma traz em seu bojo um item aduzido que a aplicação desta não interfere nas normas específicas para os refugiados e nos documentos internacionais cujo Brasil é signatário. No entanto, deixa claro que todo e qualquer migrante pode se valer da Lei de Migração, o que leva a compreensão de que naquilo que a Lei de Migração não for contrária ao Estatuto dos Refugiados é possível o seu emprego, de forma complementar.

Registra-se que ao modificar sua política migratória, com base no princípio da dignidade humana e na Constituição Federal de 1988, deixando em segundo plano a origem e nacionalidade dos indivíduos, o Brasil adequa sua legislação com as aspirações do Direito Internacional dos Direitos Humanos, vez que promove uma cooperação e fraternidade para com aqueles que precisam ser protegidos.

É dentro dessa análise e das diferentes concepções sobre os refugiados e migrantes que se justifica a dissertação a qual busca refletir, se considerando a morosa ideia de ampliação do conceito de refugiado no plano internacional por parte dos Estados, a mudança de paradigma

da legislação brasileira em relação ao estrangeiro, pautada na dignidade humana e a criação de uma novel forma de proteção do migrante, denominada de acolhida humanitária, pode ser considerada como uma forma antecipação da proteção dos refugiados ambientais. Ou se a acolhida humanitária seria apenas mais uma modalidade de proteção doméstica sem qualquer vinculação com o instituto do refúgio.

Insta consignar que o presente trabalho também se justifica sob sua área de concentração e linha de pesquisa proposta pelo programa de mestrado, Direitos Humanos, Estado e Fronteira, haja vista o relevante debate acerca dos fluxos migratórios, em especial dos refugiados ambientais, no Direito Internacional dos Direitos Humanos, o qual busca assegurar a proteção da dignidade humana desses indivíduos.

Quanto a metodologia adotar-se-á, com fundamento nos ensinamentos de Orides Mezzaroba e Cláudia Sevilha Monteiro, o estudo desenvolvido é de natureza bibliográfica e documental, pautado essencialmente em periódicos científicos, livros, dissertações, teses, documentos internacionais e domésticos, dentre outros, sobre a temática em tela.

Toda pesquisa realizar-se-á pelo método hipotético-dedutivo, partindo do delineamento dos aspectos históricos dos direitos humanos e das conceituações básicas da noção de Estado para refletir se o conceito doutrinário de refugiados ambientais foi ampliado ou restringido pela Lei de Migração brasileira.

E ainda com relação a metodologia tem-se o método exploratório, com o escopo de delinear as perspectivas da acolhida humanitária frente aos refugiados ambientais, desenvolvendo ideias claras sobre a temática, com vistas a promover uma compreensão do fenômeno estudado.

No tocante ao marco teórico, adota-se a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos que reconhece os indivíduos como sujeitos de direito internacional e sustentando tal ideia com base no princípio da dignidade humana, abordando-se as aproximações e complementações jurídicas entre o sistema internacional e o sistema doméstico de proteção aos refugiados.

Em relação ao marco legal, adota-se o conjunto de direitos humanos presentes nos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados e refugiados ambientais, a partir do Estatuto dos Refugiados de 1951, perpassando pelo Protocolo Adicional de 1967, pela Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969, pela Declaração de Cartagena de 1984 e suas revisionais, pela Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes de 1944, Convenção de Kampala de 2009 e pela Resolução nº 2348 de 2019 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. No cenário doméstico, as

proteções conferidas pelo Estatuto do Estrangeiro de 1980 e a Lei de Migração brasileira de 2017.

Assim sendo, visando a compreensão de quem são os sujeitos de direitos humanos e o que vem a ser tais direitos, no primeiro capítulo faz-se um panorama histórico dos direitos humanos com escopo de apresentar as raízes desses direitos até a sua consolidação no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Apresenta-se aí a divisão proposta por Karel Vasak.

Após se reflete sobre o conceito de direitos humanos, seu processo evolutivo com base no processo dinamogênico aventado por Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano, e apresenta-se as principais características desses direitos. Ao final, faz-se uma análise sobre o princípio da dignidade humana, fundamento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e base da Lei de Migração brasileira de 2017.

O deslocamento humano de um Estado para outro passa essencialmente pela ideia de soberania, pois a regulamentação de quem pode ter acesso a um determinado território é regida pelo ordenamento jurídico interno de cada Estado. Nesse sentido, o segundo capítulo tem por escopo inicialmente refletir acerca dos dois pilares estruturais do Estado consoante a clássica Teoria Geral do Estado (TGE), o território e o povo.

Adiante cuida-se do terceiro pilar da TGE, a soberania, cujo desígnio é observar a origem e o conceito desse instituto tão importante para a manutenção do Estado, baseado nas ideias de Jean Bodin e, posteriormente, Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau.

Em seguida faz-se considerações sobre as perspectivas contemporâneas de soberania, para finalmente adentrar na proposta do Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle e sua relação com o contexto migratório.

O terceiro capítulo preocupa-se com a questão jurídica e doutrinária dos refugiados. Faz-se uma análise do conceito proposto pelo Estatuto dos Refugiados de 1951, o qual embora tenha sido elaborado há mais de cinquenta anos é o utilizado pelas organizações internacionais e Estados para delimitar quem são de fato os refugiados de hoje.

Analisa-se o conceito doutrinário de refugiado ambiental e faz-se ponderações sobre a utilização do termo refugiado e migrante ambiental. Isso porque o debate da nomenclatura gera impactos sobre a ampliação ou não do conceito de refugiado presente Estatuto dos Refugiados de 1951.

Após as devidas considerações sobre refugiados, refugiados ambientais e migrantes ambientais, analisa-se também a movimentação internacional, por meio dos instrumentos regionais internacionais, para aferir o alargamento do conceito de refugiado com vistas a

abarcam outras categorias não presentes no Estatuto dos Refugiados de 1951, até a edição da Resolução nº 2348 de 2019 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

O quarto e último capítulo destina-se ao estudo da Lei de Migração de 2017. Aborda-se inicialmente a legislação migratória anterior – Estatuto do Estrangeiro de 1980 – e após, a origem da Lei de Migração brasileira e a intenção desta quando comparada com o Estatuto dos Estrangeiros. Analisa-se a diferença entre o conceito de migrante, asilado e apátrida, e observa-se a possibilidade de inclusão do refugiado ambiental na categoria geral de migrante.

Reflete-se também sobre o instituto da acolhida humanitária, que dada sua relação direta com o princípio da dignidade humana, pode ter ampliado ou não a possibilidade de entrada de estrangeiros em situação de risco no Brasil. E levando-se em consideração o fluxo migratório ambiental, analisa-se se os refugiados ambientais podem se enquadrar nas características e proteções desse novo instituto previsto na Lei de Migração brasileira de 2017.

Por fim, observa-se as principais diretrizes e garantias advindas com a Lei de Migração brasileira de 2017 e reflete-se se o Brasil verificando a necessidade de proteção dos refugiados ambientais assumiu compromisso de protegê-los ainda que com outro nome, sob a perspectiva da dignidade humana.

2. ASPECTOS GERAIS DOS DIREITOS HUMANOS

Discorrer profundamente sobre direitos humanos é contar um pouco a história da humanidade. Não há como desassociar a evolução da humanidade sem a evolução dos direitos humanos. Nesse sentido, o primeiro item a ser tratado no presente trabalho é um panorama histórico desses direitos, pois para se compreender o que são tais direitos é necessário passar por suas raízes.

Analisa-se a classificação dos direitos humanos sob a ótica de Karel Vasak, o qual dividiu o surgimento e fortalecimento desses direitos em três momentos, direitos de liberdade, igualdade e fraternidade. Mas ainda se registra que há estudiosos que compreendem a existência de outras dimensões dados os avanços da globalização.

Adiante também se reflete o conceito de direitos humanos; seu processo evolutivo, na concepção de Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano (2010); e algumas características desses direitos tão valiosos. E ao final, faz-se comentários sobre o princípio da dignidade humana.

2.1 PANORAMA HISTÓRICO

Seria demasiadamente pretencioso datar com precisão o início dos direitos humanos. Norberto Bobbio (1992), em sua obra *A Era dos Direitos*, pondera que os direitos de maneira geral não nascem de uma só vez, mas, sim, quando precisam ou convêm. Essa ideia está acompanhada diretamente pela relação do poder do homem sobre o homem, a qual caminha para o avanço da sociedade ou provoca novos riscos. Assim, pode-se dizer que os direitos humanos surgem como forma de proteção e limitação de poder, na medida que a sociedade avança.

Partindo da premissa de que não há um marco temporal específico para o surgimento dos direitos humanos, é comum observar que o ponto de partida comumente adotado está ligado aos diplomas jurídicos oriundos do enfrentamento dos cidadãos às políticas impostas pelos Estados soberanos.

Jesús Lima Torrado (2015) aduz que a doutrina ao estudar as declarações medievais que propiciaram direitos e garantias aos homens adotou como precedente, em alguns casos e preponderantemente em outros, a Magna Carta Inglesa de João Sem Terra, datada de 1215, em que pese haja outros diplomas legais que anteriormente conferiam direitos aos cidadãos, como,

por exemplo, o *Pacto convenido en las Cortes de León*² na Espanha, de 1188, e a *Grande Charte de Saint-Gaudens*³ na França, de 1203.

A crítica feita é construtiva e nos leva a compreender que de fato não existe uma data específica ou documento para a origem dos direitos humanos. Todavia, tem-se um consenso que no período medieval surgiram diversos instrumentos legais que reconheciam os direitos individuais e promoviam sua proteção em toda a Europa.

Não obstante os valorosos ensinamentos de Jesús Lima Torrado (2015) adota-se como marco temporal dos direitos humanos, na presente pesquisa, a Magna Carta Inglesa de João Sem Terra, de 1215. Referida Carta apesar de não ser dividida em tópicos ou parágrafos pode ser compreendida em sessenta itens, dentre os quais confirmam o poder soberano do rei frente aos seus súditos e asseguram garantias individuais a uma parcela da sociedade.

O sentido inovador do documento consistiu, justamente, no fato de a declaração régia reconhecer que os direitos próprios dos dois estamentos livres - a nobreza e o clero - existiam independentemente do consentimento do monarca, e não podiam, por conseguinte, ser modificados por ele. Aí está a pedra angular para a construção da democracia moderna: o poder dos governantes passa a ser limitado, não apenas por normas superiores, fundadas no costume ou na religião, mas também por direitos subjetivos dos governados. (COMPARATO, 2019, p.91-92)

Com efeito, a Magna Carta Inglesa traz ao final do primeiro item a garantia de que todos os homens livres gozariam das liberdades conferidas pelo instrumento legal, outro ponto interessante abarcado pelo diploma tange à liberdade de locomoção – em simples palavras, a garantia do direito de ir e vir dos comerciantes e cidadãos – com exceção do período de guerra, e ainda, daqueles considerados prisioneiros ou fora da lei.⁴

É válido destacar que apesar de o documento internacional em comento restringir as garantias a certa parcela da população, dado o momento e as condições que fora editado, não se pode olvidar que a inspiração perpetuou ao longo do tempo influenciando outros diplomas legais.

Adiante, superada a fase conservadora do período medieval, em que as razões de existência mudaram do poder divino para o poder do homem, iniciou-se uma nova perspectiva de direitos humanos baseada na igualdade de condições, sendo o holandês Hugo Grócio

² Tradução livre: “Pacto acordado nas Cortes de León”.

³ Tradução livre: “Grande Carta de Saint-Gaudens”.

⁴ Magna Carta - Item 42 - Doravante, a todos será lícito, sem prejuízo da submissão à nossa pessoa, sair do reino e a ele voltar, em toda segurança, por terra ou por mar, salvo, no interesse público, durante um curto período em tempo de guerra – com exceção dos que foram presos ou banidos de acordo com a lei do reino, e dos nativos de uma terra que se acha em guerra conosco [...]. (COMPARATO, 2019, p.97)

mencionado com frequência como um dos maiores vanguardistas dessa transformação, com sua clássica *De iure belli ac pacis*⁵ (1625) (CHADID, 2015).

Nesse contexto, surge no sistema jurídico inglês o *Habeas Corpus Act*, de 1679, que regulamentou o remédio *habeas corpus* para garantir a liberdade dos súditos e evitar que prisões infundadas – de cunho político ou não – ocorressem. A relevância histórica desse documento está consubstanciada no fato de que se tornou referência para as legislações posteriores que visavam a proteção da liberdade de locomoção. (COMPARATO, 2019)

Cerca de dez anos depois, como condição para assumir o trono da Inglaterra, o príncipe Guilherme de Orange aceitou em sua totalidade o documento denominado de *Bill of Rights*, de 1689, considerando-o parte da legislação inglesa e constituindo uma das bases daquele Estado. Esse documento reduziu o poder do rei e concedeu ao Parlamento maior representatividade, uma nítida separação de poderes.

Embora Fábio Konder Comparato (2019) não o considere como uma declaração de direitos humanos, a divisão de poderes acabou gerando o que, posteriormente, os constitucionalistas alemães do século XX chamaram de garantia institucional, em suma, a proteção de direitos fundamentais.

No século XVIII, adveio na América do Norte um importante instrumento normativo para a consolidação do pensamento em direitos humanos a Declaração dos Direitos da Virgínia, de 1776, a qual apregoava que todos os seres humanos são livres e independentes, sem quaisquer distinções.

Em simples análise da Declaração dos Direitos da Virgínia, nota-se que esta consolida os direitos humanos, reconhecendo que estes não podem ser abolidos por vontades políticas e que todo poder advém do povo. Registra-se ainda, o sistema de proteção à igualdade, à liberdade religiosa, às eleições livres, ao direito de defesa em processos criminais, dentre outros, direitos estes que posteriormente seriam inseridos e ampliados na Constituição Americana (SILVA, 2013a).

A Declaração dos Direitos da Virgínia representa a gênese dos direitos humanos na História. (COMPARATO, 2019) No mesmo espírito, no ano seguinte fora debatida durante a Convenção da Filadélfia a Constituição dos Estados Unidos, a qual representou “o ato inaugural da democracia moderna, combinando, sob um regime constitucional, a representação popular com a limitação de poderes governamentais e o respeito aos direitos humanos”. (COMPARATO, 2019, p.109)

⁵ Tradução livre: “Quanto ao direito de guerra e de paz”.

Contudo, não havia no texto constitucional americano menção a dispositivo concernente a direitos individuais. Dessa maneira, alguns estados exigiram que se introduzissem direitos fundamentais do homem sob pena de não ratificarem a Constituição. Por esta razão, foram inseridas dez emendas constitucionais em 1791 e outras posteriormente, consignando um *Bill of Rights*⁶ do povo americano. (SILVA, 2013a)

Ainda no século XVIII nasce outro documento de suma importância para a consolidação dos direitos humanos a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*⁷, de 1789, editada pelo parlamento da França ainda nos sentimentos da Revolução Francesa, que visava maior igualdade entre os membros da sociedade exigindo, pois, liberdades essenciais.

José Afonso da Silva (2013a, p.160) afirma que:

O texto da Declaração de 1789 é de estilo lapidar, elegante, sintético, preciso e escoreito, que, em dezessete artigos, proclama os princípios da liberdade, da igualdade, da propriedade e da legalidade e as garantias individuais que ainda se encontram nas declarações contemporâneas, salvas as liberdades de reunião e de associação que ela desconhecera, firmado que estava numa rigorosa concepção individualista.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC) “merece detida atenção, não somente pelo seu anseio de se propagar pela sociedade internacional como referência de respeito aos direitos humanos, mas também pelo modo como foram erigidos os seus parâmetros”. (CANCIO, 2018, p.16-17)

Paulo Bonavides (2004) e José Afonso da Silva (2013a) compreendem o caráter universalista da DDHC, pois os diplomas pretéritos faziam referência, na maioria das vezes, a uma parcela da sociedade – justificado pelo contexto histórico à época de sua elaboração – já a declaração francesa, inspirada no iluminismo, almejava a igualdade dos homens.

Adentrando no século XX, têm-se as audaciosas Constituição Mexicana de 1917 e Constituição de Weimar de 1919, as quais reconheceram os direitos sociais e econômicos. Sendo a mexicana mais avançada que a alemã, todavia, esta última influenciou de maneira mais incisiva a doutrina constitucional após a primeira guerra mundial. (SILVA, 2013a)

E ainda a Constituição Russa de 1919, que não se limitou ao reconhecimento de direitos como a mexicana e alemã, mas, também, visou o reconhecimento de uma nova concepção de sociedade e Estado (SILVA, 2013a). O fato é que tais constituições contribuíram demasiadamente para a consolidação dos chamados direitos sociais.

⁶ Tradução livre: Declaração de Direitos.

⁷ Tradução livre: Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Como se percebe da análise dos diplomas legais analisados, os direitos humanos foram forjados sob a perspectiva de algum conflito interno ou externo. Entretanto, nenhum instrumento legal passou por um pano de fundo tão avassalador como a Carta das Nações Unidas de 1945, levantada ao final dos horrores da segunda guerra mundial.

Aduz Flávia Piovesan (2018) que os acontecimentos bélicos demonstraram que a proteção dos direitos humanos não deve se limitar à esfera doméstica, vez que o tema é de relevância internacional, razão pela qual surgem as Nações Unidas e suas agências especializadas, marcando um novel modelo de conduta nas relações internacionais.

A Carta das Nações Unidas, de 1945, que ratifica a importância de defender, promover e respeitar os direitos humanos levaram os Estados a observar a necessidade de proteção de direitos mínimos, sob pena de ocorrerem novas violações à vida e à espécie humana, como na Segunda Guerra Mundial.

É nesse cenário de dor e reconstrução que surge o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) objetivando salvaguardar direitos essenciais à existência dos seres humanos. Sendo que em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é apresentada a comunidade internacional, pontuando valores éticos, civis e morais inerentes à condição humana, tendo 48 Estados votado pela aprovação e 8 abstenções⁸.

Observando o teor da DUDH constata-se que o que a difere dos demais diplomas legais outrora comentados neste estudo é a dimensão dada ao cuidado dos direitos humanos. Isso porque institui uma série de garantias que asseguram o bem-estar humano tendo como sustentáculo a dignidade humana, conforme já se verifica a partir do preâmbulo:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz do mundo; Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos do homem resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum; Considerando ser essencial que os direitos do homem sejam protegidos pelo império da lei, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão⁹; (COMPARATO, 2019, p.239)

⁸ As abstenções foram dos seguintes países: África do Sul, Arábia Saudita, Bielo-Rússia, Checoslováquia, Iugoslávia, Polônia, Ucrânia e União Soviética.

⁹ Continuação:

“Considerando ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla; Considerando que os Estados-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do homem e a observância desses direitos e liberdades;

A DUDH possui, além do preâmbulo, trinta artigos, dentre esses, destaca-se o artigo 13, o qual dispõe que “1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”. (COMPARATO, 2019, p.242) Assim sendo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê que qualquer indivíduo pode se deslocar no mundo e, ainda, quando quiser poderá regressar.

Talvez a DUDH tenha assegurado tal direito em razão das atrocidades cometidas pela Alemanha nazista e seus aliados¹⁰, que obrigaram milhares de pessoas a deixar seus países. Seja este o motivo ou não, o fato é que o novel diploma internacional garante a liberdade de locomoção. Aqui não cabe adentrar nas especificidades dos valores soberanos de cada Estado, mas vale deixar registrado que o direito de ir e vir, ou simplesmente de se deslocar, é inerente à condição humana¹¹.

Convém registrar também, o fato de a DUDH externar a universalidade dos direitos, ou seja, a Declaração atinge todas as pessoas, sem distinção de raça, povo, cultura ou quaisquer outros tipos de diferenciação, sendo necessário tão somente a condição ‘humana’ para gozar das proteções, portanto, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos todo indivíduo é sujeito de direito internacional.

Dentro dessa perspectiva, a DUDH tem por escopo “[...] delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, ao consagrar valores básicos universais. (PIOVESAN, 2018, p.231) E ainda, [...] vale dizer, para a Declaração Universal a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos”. (PIOVESAN, 2018, p.231)

Dado o contexto histórico de sua elaboração e importância no cenário internacional, afirma-se que os instrumentos legais de proteção dos direitos humanos advindos após 1948 têm como inspiração a DUDH. Ademais, ante o conjunto de direitos básicos afiançados, torna-se complicado desassociar os novos diplomas legais da referida Declaração.

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,

A ASSEMBLEIA GERAL PROCLAMA a presente Declaração Universal dos Direitos do Homem como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações e como o objetivo de cada indivíduo e cada órgão da sociedade, que, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição”. (COMPARATO, 2019, p.239-240)

¹⁰ Itália e Japão.

¹¹ A evolução dos seres humanos está intimamente ligada aos deslocamentos feitos, seja em busca de alimento, seja fugir das alterações climáticas, seja para fugir de conflitos, os seres humanos sempre se moveram. Contudo, compreende-se que tal direito não possui valor absoluto.

Nota-se, a partir do breve delineamento histórico exposto, que, não existe uma data para a origem dos direitos humanos, todavia, alguns estudos¹² assinalam como ponto de partida a Magna Carta Inglesa de 1215, passando por outros dispositivos legais que construíram o alicerce dos direitos humanos até chegar na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, fundada sob a ótica do princípio da dignidade humana, a partir daí novos conjuntos de direitos humanos vão surgindo e sendo positivados.

Cada documento histórico tem sua parcela de contribuição na formação dos direitos humanos. No entanto, ante a complexidade em reunir e discutir tais direitos, adota-se a teoria tripartite de Karel Vasak, o qual categoriza os direitos humanos em gerações¹³. E é justamente esse ponto que se analisa no tópico seguinte.

2.2. A DIVISÃO CLÁSSICA EM GERAÇÕES DE KAREL VASAK

Os Direitos Humanos como analisados no tópico pretérito surgiram ao longo do tempo com o avanço da sociedade. A busca por melhores condições de vida e a evolução do pensamento do homem como centro das atenções culminaram na necessidade de se garantir condições mínimas de sobrevivência e que, posteriormente, se irradiaram em novos direitos. Esse processo evolutivo como asseveram Vladmir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano (2010) é denominado de dinamogenesis¹⁴.

Valendo-se da tríade clássica perfilhada por Karel Vasak, os direitos humanos podem ser divididos da seguinte maneira: direitos de liberdade, direitos de igualdade e direitos de fraternidade, notadamente, uma inspiração do lema da Revolução Francesa.

António-Enrique Pérez Luño (2013, p.177) também se filia a classificação de Karel Vasak *“si la libertad fue el valor guía de los derechos de la primera generación como lo fue la*

¹² “Certamente é na Inglaterra do século XIII que encontraremos os documentos históricos fundamentais que deram origem as importantes declarações de direitos dos homens”. (SIQUEIRA JR., OLIVEIRA; 2016, p.20)

“Na Idade Média, houve no plano teórico momentos de grande importância, no sentido de valorizar a limitação do poder. No plano da vida política, apareceram as Cartas, cujo exemplo maior foram as cartas inglesas – maximamente a “Magna Carta”, de 1215”. (SALDANHA, p.186)

¹³ Geralmente o termo utilizado é “gerações”, contudo, o aludido termo pode levar a uma interpretação equivocada de que as gerações se superam ou são ultrapassadas, por este motivo, buscando evitar quaisquer tipos de confusões opta-se pelo termo dimensões.

¹⁴ A concepção doutrinária de dinamogenesis aventada por Vladmir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano será analisada no item 1.3 do trabalho.

igualdad para los derechos de signo económico, social y cultural, los derechos de la tercera generación tienen como principal valor de referencia a la solidaridad”.¹⁵

É salutar registrar que, apesar de Karel Vasak dividir os direitos humanos em dimensões, conforme ressalta António-Enrique Pérez Luño, a história e a evolução dos direitos humanos são marcadas pelo princípio da complementaridade entre as distintas dimensões (FUHRMANN, 2013).

Dessa maneira, as dimensões não podem ser interpretadas de modo individualizadas, ao mesmo tempo, não cabe proteger uma categoria em detrimento da outra, pelo contrário, é preciso garantir o respeito a todas as dimensões, estando certo de que a ofensa a uma dimensão atinge diretamente as demais.

Os direitos de primeira dimensão ou direitos de liberdade estão expressos nos direitos civis e políticos, têm como marco histórico as revoluções liberais ocorridas no século XVIII, as quais visavam de modo geral reduzir o poder absoluto do monarca, ou seja, impor limites a atuação estatal (RAMOS, 2018).

Para Accioly, Silva e Casella (2017, p.498) direitos de primeira dimensão são:

A reafirmação do direito à liberdade, em oposição à ação do estado, que tem obrigação de se abster de atos que possam representar a violação de tais direitos; são os direitos civis e políticos que abrangem o direito à vida e à nacionalidade, à liberdade de movimento e o direito de asilo, a proibição de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, a proibição da escravidão, a liberdade de opinião e as atividades políticas e trabalhistas.

Nessa toada, os direitos de primeira dimensão proporcionam ao indivíduo a garantia de participação nas decisões do Estado, o direito à vida e à liberdade de circulação. Adiciona Celso Lafer (2015, p. 174-175):

São direitos individuais: (I) quanto ao modo de exercício - é individualmente que se afirma, por exemplo, a liberdade de opinião; (II) quanto ao sujeito passivo do direito - pois o titular do direito individual pode afirmá-lo em relação a todos os demais indivíduos, já que estes direitos têm como limite o reconhecimento do direito do outro, (...) e, (III) quanto ao titular do direito, que é o homem individual na sua individualidade.

A função do Estado na proteção desse conjunto de direitos se dá tanto de maneira passiva com a abstenção em ferir os direitos humanos, quanto de maneira ativa, tendo em vista que o Estado deve promover certas ações que garantam a execução dos direitos humanos. (RAMOS, 2018)

¹⁵ Tradução livre: “Se a liberdade era o valor orientador dos direitos da primeira geração, como é a igualdade para os direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos da terceira geração têm como principal valor de referência a solidariedade”.

Inclinando essa dimensão para a linha de pesquisa desse trabalho – refúgio e acolhimento – são os direitos de primeira geração que asseguraram o direito a proteção à vida e à livre circulação. É claro que há de se levar em consideração a soberania dos Estados no que tange à entrada e saída de pessoas em seu território.

Contudo, observando a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, alicerce desse primeiro conjunto de garantias, dado seu caráter universalista, é possível afirmar que as garantias de liberdade se coadunam com o processo migratório, muito porque está relacionado à sobrevivência do indivíduo (direito à vida).

Os direitos humanos de segunda dimensão têm como ponto de origem a reflexão social. Com efeito, no aspecto normativo os principais documentos legislativos foram a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919 e a Constituição Russa de 1919, as quais em linhas gerais exigiam do Estado um caráter social garantidor, em outros termos, estabeleciam legalmente direitos mínimos de sobrevivência que poderiam ser oponíveis ao próprio Estado em caso de descumprimento.

Paulo Bonavides (2004) ressalta que de maneira semelhante aos direitos de primeira dimensão, os direitos de segunda dimensão foram inicialmente motivo de especulação nas esferas filosóficas e políticas, entretanto, após serem positivados na Constituição Russa marxista de 1919 e, sobretudo, na de Weimar de 1919, o ideal exposto – direitos sociais – irradiaram pelas constituições no mundo depois da primeira guerra mundial. Nota-se assim a importância desses novos valores no cenário internacional.

André de Carvalho Ramos (2018, p.58) ao exemplificar os direitos de segunda dimensão consigna que:

São reconhecidos o direito à saúde, educação, previdência social, habitação, entre outros, que demandam prestações positivas do Estado para seu atendimento e são denominados de *direitos de igualdade* por garantirem, justamente às camadas mais miseráveis da sociedade, a concretização das liberdades abstratas reconhecidas nas primeiras declarações de direitos. (grifos presentes no original)

Vislumbra-se assim que o conteúdo intrínseco desse conjunto de direitos é notadamente de cunho prestacional, impondo ao Estado o dever de agir para minimizar as desigualdades existentes na sociedade que possam ferir as condições mínimas de vida.

Novamente, cabe levantar as lições de Paulo Bonavides (2004, p.565):

Os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social muito rica e aberta à participação criativa e à valorização da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto liberal do homem abstrato e insulado,

sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda plenitude.

Em síntese, os direitos de segunda dimensão externariam “o direito a um nível adequado de vida” (ACCIOLY, SILVA e CASELLA; 2017, p.498).

O fato de esse bloco de direitos está intimamente ligado a prestação do Estado, não afasta sua conexão com as situações de deslocamento humano que ultrapassam as barreiras soberanas.

Sem embargo, essa não é uma máxima verdadeira. Os direitos sociais são de suma relevância para toda a sociedade, incluindo aqueles indivíduos que chegam ao Estado ilegalmente ou indocumentados¹⁶. Isso porque a garantia à saúde e à estadia digna devem ser garantidas a todos, independentemente da situação em que se encontram, ainda que seja de maneira momentânea, como, por exemplo, lapso temporal legal para o regresso ao seu Estado ou local de origem. Afinal, o objetivo central é a proteção do indivíduo.

Em se tratando do Brasil especificamente, o qual pondera em sua Constituição diversos valores sociais e veda a discriminação entre brasileiros e estrangeiros, tem-se uma posição impositiva do Estado em proteger, sem quaisquer distinções, as garantidas mínimas de permanência, ainda que, como já ressaltado, limitem-se ao período de preparação para o retorno ao Estado ou local de origem.

Adiante, antes de observar os direitos de terceira dimensão, faz-se necessário diferenciar os termos ‘solidariedade’ e ‘fraternidade’ do ponto de vista jurídico, vez que comumente são considerados como sinônimos¹⁷.

Consoante os ensinamentos de Antonio Maria Baggio (2008) a solidariedade permite que se faça uma boa ação ou se tenha uma boa conduta mantendo uma posição de força, resumindo-se, então, em um caráter de verticalidade do mais forte para o mais fraco. Doutro vértice, a fraternidade se encontra numa posição de horizontalidade, em que não há a observância de um poder mais forte sobre o mais fraco, há uma compreensão de afeto e responsabilidade para com o próximo.

Na mesma linha de raciocínio, Filippo Pizzolato (2008) aprofunda em dizer que existem dois tipos de solidariedade. A primeira, solidariedade vertical é notada quando o Estado age para diminuir as desigualdades, ou seja, em razão do poder político-econômico do Estado este age frente a uma necessidade social. A segunda, solidariedade horizontal advém de uma

¹⁶ Não portam documentos.

¹⁷ “No decorrer dos anos, após a Revolução Francesa, a palavra foi gradativamente sendo substituída por solidariedade e, então, comumente, Fraternidade e Solidariedade passaram a ser utilizadas como sinônimos”. (VALE DA SILVA, 2009, p.203)

imposição constitucional ou quando há a necessidade de ‘socorro mútuo’ entre os indivíduos, cabendo ao Estado a mera ação de fiador.

Em síntese, a solidariedade pode ser observada quando um Estado decide ajudar outro porquê tem interesses econômicos, políticos ou outros, ou ainda, porque caso não ajude poderá sofrer reflexos diretos ou indiretos. Dessa maneira, nota-se a que solidariedade, como aduz Antonio Maria Baggio (2008), revela-se numa situação do mais forte para o mais fraco.

A fraternidade, em contrapartida, é juridicamente observada quando o único interesse é a proteção do indivíduo. Quando se fala em fraternidade deve se ter em mente que a ajuda permeada pelo Estado, comunidade ou indivíduos decorre tão somente da compaixão e empatia com a dor do outro. Afirma-se ainda que a fraternidade é ajudar o próximo mesmo que não concorde com a causa dele, pelo simples fato de esse estar precisando¹⁸.

Ultrapassadas as questões conceituais, tem-se que os direitos de fraternidade ou de terceira dimensão não apresentam um marco temporal específico, como os de segunda dimensão que tem por pano de fundo as constituições sociais, todavia, é possível asseverar que o temor e as barbáries ocorridas na Segunda Guerra Mundial interferiram diretamente no novo pensar, a coletividade.

A comunidade internacional com receio de novos conflitos armados na proporção da Segunda Guerra Mundial buscou de certa maneira conter a atuação dos Estados em benefício da proteção a vida humana. É nesse conjunto de direitos – terceira dimensão – que estão inseridos: o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, dentre outros.

Cumprе anotar que a continuação da espécie humana, depende claramente da proteção dos direitos humanos. Nesse ponto, abre-se a reflexão para a proteção do meio ambiente, vez que não se trata de um discurso revolucionário proposto por defensores extremistas do meio ambiente de que não se deve tocar na natureza. Trata-se de uma relação fraterna, um crescimento sustentável dos Estados e do meio ambiente, um verdadeiro estado de cooperação.

É preciso ter cuidado com a forma que se trata a natureza, fonte da vida, pois é por intermédio dela que se tem os melhores alimentos, os melhores extratos para remédios, a manutenção da temperatura do globo e ainda a qualidade do ar que respiramos. Sem a zelo e apreço necessário para com o meio ambiente os fenômenos naturais, cuja participação dos seres humanos pode ser direta ou indireta – desmatamento e poluição -, tendem a aumentar e

¹⁸ “Uma coisa é ser solidário com o outro, associando-me à sua causa; outra é ser seu irmão. Sou irmão de alguém por nascimento, e por isso implica uma relação pessoal, não coma a causa do outro, mas com o outro enquanto pessoa, enquanto membro da mesma e única família humana”. (CAVO, 2004, s.p. *apud* ANQUINI, 2008, p.138)

prejudicar não somente os deslocados por motivos climáticos, que muitas vezes não têm condições de permanecer em seu local de origem, mas, também, toda a comunidade global, pois as alterações climáticas uma hora ou outra refletirá nos quatro cantos do globo.

Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano (2010, p.177) apontam que, mais do que uma nova dimensão, a terceira geração sintetiza as dimensões anteriores, condensando-se “numa perspectiva de equilíbrio de poder – inclusive ideológico – em favor do ser humano”, sem distinções de origem, gênero, sexo, condição econômica, condição educacional, ou quaisquer outros tipos de divisões, uma vez que, a partir do reconhecimento do indivíduo como sujeito a ser protegido, todos são iguais.

A fraternidade [...], no decorrer da história, foi adquirindo um significado universal, chegando a identificar o sujeito ao qual ela pode referir-se plenamente: o sujeito “humanidade” – comunidade de comunidades –, o único que garante a completa expressão também aos outros dois princípios universais, a liberdade e a igualdade. (BAGGIO, 2008, p.21)

Percebe-se que o detentor “destes direitos deixa de ser a pessoa singular, passando a sujeitos diferentes do indivíduo, ou seja, os grupos humanos como a família, o povo, a nação, coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade”. (LAFER, 2015, p. 180)

A partir dessa nova abordagem é possível verificar a superação da exclusividade do Estado, uma vez que não há mais espaço para a fragmentação dos indivíduos em categorias e, principalmente, vinculação a uma ordem estatal. Como consequência, o direito de fraternidade se consubstancia em uma novel percepção de Estado, ordem internacional e relacionamento entre os povos, buscando, por fim, a maximização da proteção aos indivíduos. (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010)

Dessa maneira, os direitos de fraternidade surgem do cenário internacional para o cenário doméstico, diferentemente das demais dimensões cujas preocupações se iniciaram no sistema interno e tomaram proporções internacionais.

Comunga desse pensamento Sérgio Resende de Barros (2010a, s.p.) ao aduzir que as primeiras manifestações dessa dimensão advieram com o posicionamento firmado pela Organização das Nações Unidas e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, diante do “quadro de emergência e aguçamento dos problemas relativos à ordem global, não simplesmente internacional, mas realmente supranacional”.

Os direitos de fraternidade, em especial a proteção à coletividade, convergem ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, pois “[...] “responsabiliza” cada indivíduo pelo outro e, conseqüentemente, pelo bem da comunidade, e promove a busca de soluções para a aplicação dos direitos humanos”. (ANQUINI, 2008, p.138-139)

Nessa toada, nota-se que dada a valorosa contribuição e importância da primeira e da segunda dimensão, e ainda, o caráter complementar ou de integração das dimensões, tem-se que a terceira dimensão é a que melhor representa a proteção dos refugiados, migrantes e deslocados pelo mundo.

Isso porque a proteção à vida que se tem aqui atinge à coletividade e não somente um indivíduo. Com fulcro nos sentimentos emanados pelo princípio da fraternidade, tem-se que apreço pela vida deve ultrapassar as fronteiras dos Estados.

[...] o Direito Fraternal é a aposta no rompimento entre humanidade, cidadania e nacionalidade, apresentando a ideia de uma *civitas maxima* na qual todos terão assegurados os seus direitos humanos, independentemente do território do nascimento. Embora a atual organização internacional ainda seja formada por Estados soberanos que delimitam suas fronteiras e dão permissão para entrada em seu território [...]. (MARTINI, SIMÕES; 2018, p.39)

Nesse sentido sob a sistemática da pesquisa em tela, tem-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos para amparar aqueles que se encontram em situação de risco e necessitam sair de seu Estado ou local de origem, com vistas a proteger suas vidas, almeja à promoção e à proteção da coletividade, aqui compreendida como humanidade, por meio de documentos jurídicos, seja do plano internacional para o doméstico, seja do plano doméstico para o internacional, com fundamento no princípio da fraternidade.

Sobrepassado as três dimensões de direitos humanos propostas por Karel Vasak, destaca-se que há outros estudiosos, como, por exemplo, Paulo Bonavides e Antônio Carlos Wolkmer, que consideram haver outras classificações.

Para Paulo Bonavides (2004) os direitos de quarta geração são fruto da globalização política, assim sendo, fazem parte dessa categoria o direito à democracia, à informação e ao pluralismo. Complementa o autor que tais direitos “não somente culminam a *objetividade* dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem – sem, todavia, removê-la – a *subjetividade* dos direitos individuais, a saber, os direitos da primeira geração”. (BONAVIDES, 2004, p.572) Dessa maneira, os direitos de quarta dimensão se irradiam por todo ordenamento jurídico.

De maneira diversa, Antônio Carlos Wolkmer (2013) considera como direitos de quarta dimensão aqueles impactados diretamente pelo avanço das tecnologias e da saúde. Assim sendo, englobam os direitos relativos à biotecnologia, à engenharia genética, à bioética e afins. Em outras palavras, cuida dos direitos relacionados à espécie humana, como ciência, como, por exemplo, a inseminação artificial, o aborto, dentre outros.

Joseliza Vanzela Turine e Maria Ligia Rodrigues Macedo (2017) anotam que a quarta geração de direitos humanos resultam do processo de globalização, podendo ser observada no estreitamento das relações internacionais e na velocidade da comunicação.

Antônio Carlos Wolkmer (2013) sopesa ainda a existência de uma quinta dimensão de direitos humanos decorrente da revolução cibernética. Trata-se dos direitos relacionados à Internet, a realidade virtual e ao ciberespaço. Em suma, a quinta dimensão se preocupa com a proteção de direitos humanos no mundo da realidade virtual.

É válido esclarecer que não existem divisões certas ou erradas. Outros estudiosos podem compreender a existência de mais uma, duas, três ou infinitas dimensões de direitos humanos. O que se tem na verdade é uma divisão com intuito pedagógico de melhor visualizar um bloco de direitos.

Por fim, em que pese o posicionamento de outros autores, compreendemos que a posição clássica de três dimensões de Karel Vasak é a que melhor explana a formação e junção dos direitos humanos e ainda a que melhor se coaduna com os objetivos do presente estudo.

2.3. DIREITOS HUMANOS – CONCEITO, PROCESSO DINAMOGÊNICO E CARACTERÍSTICAS

A pertinência da conceituação do termo direitos humanos se dá por dois motivos: o primeiro, porque salvo aqueles que se debruçam sobre o estudo dos direitos humanos, é de fácil percepção que os próprios sujeitos de direito internacional desconhecem o que vem a ser tais direitos; e segundo, porque é necessário compreender quais direitos estão inseridos dentro da sistemática dos direitos humanos.

Antônio-Enrique Pérez Luño (2013, p.164) assevera que:

*una concepción generacional y, por tanto, histórica de los derechos humanos puede juzgarse sorprendente y paradójica. Muchos ciudadanos de las sociedades democráticas actuales juzgan los derechos humanos como un valor eterno consustancial a su experiencia cívica*¹⁹.

Aponta o mesmo autor que há três definições para a expressão direitos humanos. Em um primeiro momento, a definição seria meramente tautológica, ou seja, direitos humanos são aqueles que correspondem aos indivíduos pelo simples fato de serem humanos. A segunda

¹⁹ Tradução livre: Uma concepção geracional e, portanto, histórica dos direitos humanos pode ser considerada surpreendente e paradoxal. Muitos cidadãos das sociedades democráticas de hoje julgam os direitos humanos como um valor eterno inerente à sua experiência cívica.

percepção relaciona-se ao fato de que os direitos humanos são aqueles que não podem ser reduzidos e, ao mesmo tempo, são indisponíveis. A terceira definição consubstancia-se no posicionamento de que os direitos humanos são aqueles essenciais a valorização e proteção da dignidade humana. (PÉREZ LUÑO apud RAMOS, 2018)

O reconhecimento dos direitos humanos é oriundo de um processo histórico assentado em reivindicações diretas ou indiretas contra o poder estatal de cada época, como observado anteriormente. Este processo criou um cenário jurídico de instituições e de normas, o qual tem por escopo a promoção e preservação da dignidade da pessoa humana. (SILVEIRA; RIBEIRO, 2015)

Com efeito, observando a evolução dos anseios da sociedade e as características históricas, os direitos humanos podem ser conceituados como:

*un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional*²⁰ (PÉREZ LUÑO apud RUIZ RODRIGUEZ, 2007, p.157)

Para se compreender a criação e o crescimento dos direitos humanos é imperioso levar em consideração o caráter tridimensional das normas. Em suma, significa analisar os direitos humanos em três aspectos: o primeiro, a realidade social envolvida à época de seu surgimento; o segundo, os valores éticos e morais por trás da criação; e o terceiro, os instrumentos legais e instituições que lhe dão vida. (CAMPOS NETO; SILVEIRA, 2013)

Assim, conforme a sociedade progride as relações sociais passam por um processo de sofisticação, criando-se modalidades de direitos, e nessas circunstâncias, revelam-se novos paradigmas de valoração social que, ao final, por exigência de alguns grupos ou indivíduos acabam culminando em proteções. (SILVEIRA; RIBEIRO, 2015)

Esse ciclo de criação, valoração e positivação dos direitos humanos é denominado por Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Rocasolano (2010) de dinamogenesis.

O processo dinamogênico parte de uma situação primária, pela qual os valores ainda são componentes meta-jurídicos e pré-jurídico, encontrando-se apenas na esfera abstrata de valores. Assim sendo, a partir do momento em que tais valores são sentidos e demandados, passam a integrar o ânimo axiológico da sociedade. Nesse viés, o ordenamento jurídico tem a

²⁰ Tradução livre: um conjunto de facultades e instituições que, em cada momento histórico, especificam as exigências da dignidade humana, liberdade e igualdade, que devem ser reconhecidas positivamente pelos sistemas jurídicos em nível nacional e internacional.

responsabilidade de materializar e validar os valores ansiados pela sociedade. (SILVEIRA, RIBEIRO, 2015)

Quer dizer:

No processo da dinamogênese, a comunidade social inicialmente reconhece como valioso o valor que fundamenta os direitos humanos (dignidade da pessoa humana). Reconhecido como valioso, este valor impulsiona o reconhecimento jurídico, conferindo orientação e conteúdos novos (liberdade, igualdade, solidariedade etc.) que expandirão o conceito de dignidade da pessoa. Essa dignidade, por sua vez, junto ao conteúdo dos direitos humanos concretos, é protegida mediante o complexo normativo e institucional representado pelo direito. (SILVEIRA, ROCASOLANO, 2010, p.10)

Vladimir Oliveira da Silveira e Elenice Baleeiro Nascimento Ribeiro (2015) registram que há um lapso temporal entre o aparecimento dos valores e a sua respectiva positivação no ordenamento jurídico. Esse fenômeno é conhecido como segurança jurídica, no caso em tela – direitos humanos – trata-se de uma tentativa de se garantir que tão somente os verdadeiros valores que refletem os anseios e desejos da sociedade sejam salvaguardados.

É fato que as constantes transformações da sociedade desde a Carta Magna de João Sem Terra de 1215 – marco temporal adotado – até o presente contribuíram para o crescimento do que hoje denominamos de direitos humanos. A cada situação política, econômica e social experimentada pela coletividade foram aparecendo novas reivindicações ou supressões de atos visando melhorias. Essas imposições da comunidade repercutiram no cenário jurídico interno com a criação normas protetoras e/ou de liberdades, alertando os Estados de que a vontade da sociedade deveria ser levada em consideração.

Mostra-se nítido, então, o processo dinamogênico perpetuado por Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano (2010), pois ao surgir um valor – real e para a sociedade – sustentado pela coletividade e, posteriormente, reconhecido pelo Estado, nasce para os sujeitos um ‘direito humano’.

Nesse mesmo sentido, tem-se a criação das normas internacionais de direitos humanos. O processo dinamogênico ocorre de maneira semelhante, por meio de problemas gerais surgem reivindicações e, ao final, culminam soluções via tratados ou convenções.

Vislumbra-se assim, que os direitos humanos surgem por meio do processo dinamogênico e resultam na garantia de direitos. Contudo, apesar da definição dada por António-Enrique Pérez Luño e outros estudiosos, a comunidade de modo geral esbarra na dúvida de que direitos são considerados ‘humanos’, haja vista que existem uma gama de direitos oriundos dos mais diversos instrumentos normativos ao longo da história em âmbito doméstico e internacional.

A doutrina então converge em determinar que a base dos direitos humanos é o princípio da dignidade humana. Assim sendo, com fundamento na filosofia kantiana a dignidade é inerente aos seres humanos e se refere a tudo aquilo que promover a continuidade da espécie sem ofender os valores da vida humana. Em outras palavras, a dignidade humana abarca todos os direitos reivindicados pela comunidade internacional e doméstica, notadamente os aclarados nos tópicos alhures.

Nesse contexto, tendo a dignidade como pilar estrutural, os direitos humanos podem ser conceituados como o conjunto de direitos de liberdade, igualdade e fraternidade, oriundos da transformação do pensamento político, econômico e social da sociedade, que experimentou diversas dores morais, físicas e psicológicas ao longo do tempo, mas que pelo processo dinamogênico foram valorados e positivados pelos Estados e Organizações Internacionais.

Superada a conceituação e o processo de criação dos direitos humanos, passa-se a análise das principais características destes quais sejam: historicidade, indivisibilidade, inerentes, imprescritibilidade, inalienabilidade, inviolabilidade e a tentativa da universalidade.

Os direitos humanos são dotados de historicidade. (MAZZUOLI, 2019) Quer-se dizer que tais direitos são provenientes de um processo histórico. Essa característica é relevante pois não se pode olvidar o extenso processo de criação dos direitos humanos e as lutas existentes por traz.

Os direitos humanos possuem caráter de indivisibilidade. (RAMOS, 2018) Assim, não podem ser analisados de maneira isolada, haja vista que não há um direito superior ao outro, pelo contrário, todos possuem sua singularidade e se complementam. Arriscamos dizer que a ausência de um direito pode influenciar na deficiência de outro.

Os direitos humanos são inerentes aos seres humanos. (RAMOS, 2018) Em simples palavras, os direitos humanos são essenciais a vida humana, sem estes provavelmente a sobrevivência da espécie seria atingida. Aqui não se trata de um drama para valorizar essa importante característica, mas, sim, de uma constatação prática, pois se com a repercussão que os direitos humanos atingiram no cenário global atualmente já é desafiador proteger a vida humana, é de se pensar como seria se estes não existissem.

Os direitos humanos também possuem caráter de imprescritibilidade. (RAMOS, 2018) Portanto, independentemente de utilização, tais direitos não se perdem no tempo. Ainda possuem caráter de inalienabilidade. (RAMOS, 2018) Isto significa dizer que não podem ser repassados a terceiros, até porque todos gozam de direitos humanos.

Por fim, os direitos humanos são dotados de universalidade (RAMOS, 2016). Essa característica representa a atribuição dos direitos humanos a todos, sem quaisquer distinções,

pelo simples fato de serem seres humanos. A universalidade está intimamente ligada com o movimento – tendencialmente na Europa e América – de internacionalização dos direitos humanos, consolidando-se na criação do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Nesse contexto, “a universalidade dos direitos humanos traduz a absoluta ruptura com o legado nazista, que condicionava a titularidade de direitos à pertinência à determinada raça (a raça pura ariana)” (PIOVESAN, 2018, p.231)

Deste modo, considerando os fatores expostos, como o processo dinamogênico e as características primordiais dos direitos humanos, há de se estender o estudo na fundamentação central desses dois pontos, a dignidade humana, princípio que trataremos adiante.

2.4. DIREITOS HUMANOS – O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

Existe no cenário jurídico internacional e doméstico uma inquietude quanto aos reais direitos dos seres humanos, tanto numa visão restritiva quanto numa visão ampliativa. Essa inquietude pode ser verificada nas grandes violações à vida humana ainda existentes, como, por exemplo, os conflitos armados e as disputas políticas, que culminam na morte ou na condição subumana daqueles atingidos de modo direto ou reflexo.

Com efeito, em razão das transgressões à vida humana espalhadas pelo globo, parece desafiador conceituar a concepção de dignidade humana, visto que essa definição deve passar pelos critérios históricos, culturais, sociais, políticos e econômicos de cada Estado. Um simples exemplo disso, é a percepção da mulher nos países árabes e no continente americano. Não se faz aqui um pré-julgamento do que é certo ou errado, apenas traz-se à baila a divergência de pontos de vistas. Nesse ponto, cumpre ressaltar a filosofia de Immanuel Kant pela qual é possível extrair a noção de pessoa humana e de dignidade.

Para o filósofo alemão, o homem, sujeito racional, existe como fim em si, e não, como um simples meio, em contrapartida, os seres carentes de razão, possuem uma importância relativa, portanto, são denominados de coisas; já os seres racionais são conceituados de pessoas, haja vista que sua própria natureza os designam como fim em si. (SILVA, 1998)

Ainda nesse contexto, consigna Immanuel Kant (2006, p.60) que o:

homem não é uma coisa; não é, portanto, um objeto passível de ser utilizado como simples meio, mas, pelo contrário, deve ser considerado sempre em todas as suas ações como fim em si mesmo. Não posso, pois, dispor do homem em minha pessoa para o mutilar, degradar ou matar.

Validamente, sob essa perspectiva observa-se que a diferença entre os seres humanos e os demais seres, além da caracterização racional, está consubstanciada no valor da dignidade com fundamento nos reinos dos fins, em que para tudo há um preço ou uma dignidade:

No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode ser substituída por algo equivalente; por outro lado, a coisa que se acha acima de todo o preço, e por isso não admite qualquer equivalência, compreende uma dignidade. (KANT, 2006, p.65)

Com base nessa concepção, extrai-se que Immanuel Kant (2006) diferencia os seres humanos dos demais, na medida em que os estes possuem dignidade por não terem preço. Afinal, aquilo que detém preço pode ser suprido por outro de valor equivalente, ou seja, há uma ideia de relatividade – simplesmente existe como meio.

Por outro lado, aquilo cujo valor não é possível exprimir, não pode ser considerado como um valor relativo, portanto, é superior a qualquer valoração, impedindo, assim, a substituição por equivalente.

Essa ideia está intimamente ligada aos valores internos, que não têm preço, em síntese, aquilo “(...), mas o que se faz condição para alguma coisa que seja fim em si mesma, isso não tem simplesmente valor relativo ou preço, mas um valor interno, e isso quer dizer, dignidade”. (KANT, 2006, p.65)

Ingo Wolfgang Sarlet (2002, p.22) assinala que a dignidade é:

[...] uma qualidade intrínseca, inseparável de todo e qualquer ser humano, é característica que o define como tal. Concepção de que em razão, tão somente, de sua condição humana e independentemente de qualquer outra particularidade, o ser humano é titular de direitos que devem ser respeitados pelo Estado e por seus semelhantes. É, pois, um predicado tido como inerente a todos os seres humanos e configura-se como um valor próprio que o identifica.

André de Carvalho Ramos (2018, p.79), por sua vez aduz que diferentemente do que ocorre com outros direitos:

a dignidade humana não trata de um aspecto particular da existência, mas sim de uma qualidade inerente a todo ser humano, sendo um valor que identifica o ser humano como tal. Logo, o conceito de dignidade humana é polissêmico e aberto, em permanente processo de desenvolvimento e construção.

Analisando os ensinamentos acima colacionados, percebe-se que a carência de dignidade impossibilita a caracterização do ser humano, ou seja, destrói a sua essência. Nesse sentido, todo ato comissivo ou omissivo que viole a dignidade humana lesiona o próprio valor humano, pois, como observado, a dignidade não tem preço, é insubstituível. Ademais, com a

evolução dos tempos, surgem novas violação aos seres humanos, razão pela qual, o conceito de dignidade está sempre em desenvolvimento.

Lívia Gaigher Bósio Campello e Vladmir Oliveira da Silveira (2011) asseveram sobre a existência de conexão entre dignidade e direitos do homem, em outras palavras, a percepção da dignidade acompanhada de direitos. Para os autores, esta relação somente ocorreu com o aparecimento de relevantes instrumentos jurídicos internacionais e as constituições posteriores a segunda guerra mundial.

Indo mais além, assinalam que na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (DUDH), audaz expediente de universalização dos direitos humanos e fundamental dispersor de valores no mundo, a dignidade humana tomou caráter de sustentáculo de todos os direitos nela consagrados. (CAMPELLO; SILVEIRA, 2011)

Tanto é, que no preâmbulo laureou-se a dignidade como fundamento de todos os direitos humanos, tendo em vista seu reconhecimento a todos – sem distinção – e sua característica de igualdade e inalienabilidade. No mesmo caminhar, o artigo 1º da DUDH estabeleceu que todos os providos “de razão e de consciência, nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”. (CAMPELLO; SILVEIRA, 2011, p.92)

Vislumbra-se assim, que a construção de um ideal de direitos humanos na perspectiva internacional, também tem como alicerce o princípio da dignidade humana, estimulando o seu reconhecimento jurídico. Como se denota da positivação no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

[...] a dignidade humana como fundamento dos direitos humanos e valor intrínseco à condição humana é concepção que, posteriormente, viria a ser incorporada por todos os tratados e declarações de direitos humanos, que passaram a integrar o chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos. (PIOVESAN, 2018, p.231)

Por conseguinte, é possível afirmar que a criação do sistema de proteção dos direitos humanos no cenário internacional, atualmente conhecido como Direito Internacional dos Direitos Humanos, o qual busca valorizar, promover e proteger os direitos humanos em níveis superiores as barreiras dos Estados, passa pelo princípio da dignidade humana.

No mesmo sentido, nota-se a positivação e/ou reconhecimento doméstico. A França, por exemplo, afere grande valor ao princípio em comento. No caso *Morsang-sur-Orge*²¹ com base no respeito à dignidade e considerando que esta é um dos elementos da ordem pública,

²¹ É uma cidade situada a cerca de 30 quilômetros de Paris.

conservou ato administrativo que proibiu a atividade popularmente designada de lançamento de anão, mesmo havendo recurso em sentido contrário do interessado – anão. (MALHEIRO, 2016) No Brasil, a dignidade humana está positivada na Constituição Federal como fundamento da república, tornando-se pedra angular do sistema constitucional brasileiro.

No ponto de vista de André de Carvalho Ramos (2018), a dignidade possui dois elementos caracterizadores: o negativo e o positivo. O primeiro, consubstancia-se na noção de vedação a quaisquer atos que importem tratamento ofensivo, degradante ou discriminatório aos seres humanos. Já o segundo, consubstancia-se na noção de defesa das condições mínimas de existência dos seres humanos.

Para garantir a máxima efetividade do princípio da dignidade, o Estado deve participar de modo negativo e positivo, simultaneamente, pois ao passo que deve proteger os seres humanos de atos que atente contra sua dignidade, como, por exemplo, a utilização de conflitos bélicos como solução de problemas internos e/ou externos, vez que tais situações atingem diretamente a vida de seres humanos, deve garantir condições mínimas de sobrevivência, como, por exemplo, direito à paz e à liberdade.

Assim, não pairam dúvidas de que a dignidade como pilar dos direitos humanos importa no “reconhecimento e a proteção dos direitos em todas as suas dimensões”. (CAMPELLO; SILVEIRA, 2011, p.92)

Destarte, tem-se que todo ser humano – sujeito racional – deve ter sua dignidade protegida, independentemente de sua origem, nacionalidade, religião, raça, cor, sexo, idade ou quaisquer outras classificações, sob pena de violação a própria identidade e essência dos seres humanos.

2.5. O NOVO PARADIGMA DOS DIREITOS HUMANOS

O Direito Internacional é uma grande área do direito. E dada sua precípua finalidade, quando o interesse de agir e a defesa de interesses é do Estado soberano, tem-se o sistema do Direito Internacional Público. Em contrapartida, quando o destinatário das normas for um particular ou ainda um Estado na qualidade de particular, observar-se-á o sistema do Direito Internacional Privado (FILKELSTEIN, 2007)

[O] direito internacional público, a preocupação está no direito que regula as relações entre os Estados ou entre Estados e outros atores internacionais. Em outras palavras, o Estado é parte essencial do objeto de estudo e por isso recebe o adjetivo público.

[..]

O direito internacional privado é voltado para as relações entre particulares, tais como: contratos entre empresas ou solução de conflitos sem a presença do Estado. Chama-

se privado porque o Estado não integra sua problemática ou, quando integra, é tratado como um ator no mesmo plano dos particulares. (VARELA, 2018, p.21-22)

Sem adentrar nas particularidades das vertentes do Direito Internacional, cumpre registrar que para fins do Direito Internacional Público são considerados como sujeitos de direito internacional: os Estados soberanos, as Organizações Internacionais e a Santa Sé (equiparada a Estado). Isso porque tais sujeitos são dotados de personalidade jurídica e, por conseguinte, são capazes de contrair obrigações e adquirir direitos no plano internacional.

Com efeito, quanto à “inclusão dos indivíduos entre os sujeitos do direito internacional [público], apesar de cada vez mais corrente, ainda é controvertida”. (NASSER, 2012, p.172) Embora, de maneira geral as regras elaboradas pelos Estados, Organizações Internacionais e Santa Sé sejam na maioria das vezes direcionadas as pessoas naturais.

A inserção dos indivíduos como sujeito de direito internacional é remota e decorre das origens do direito internacional. O positivismo jurídico – regras escritas e aceitas – mormente dos séculos XIX e XX atenuou a ideia de participação das pessoas naturais no ordenamento jurídico internacional. E dada a relevância dos direitos humanos no cenário global, a teoria universalista de direitos humanos buscou reacender o prestígio dos indivíduos e a consequente possibilidade de demandarem em nome próprio e não em nome da humanidade. (VARELA, 2018)

Augusto Cançado Trindade (2006, p.111) aduz que direitos humanos universais. Assim sendo,

Já não se sustentam o monopólio estatal da titularidade de direitos nem os excessos de um positivismo degenerado, que excluam do ordenamento jurídico internacional o destinatário final das normas jurídicas: o ser humano. Reconhece-se hoje a necessidade de restituir a este último a posição central – como sujeito do direito tanto interno como internacional – de onde foi indevidamente alijado [...]. Em nossos dias, o modelo wesphaliano do ordenamento internacional afigura-se esgotado e superado.

Conforme assinalam Ana Carolina Souza Fernandes e Vladmir Oliveira da Silveira (2018), o entendimento sobre os sujeitos de direito internacional público não pode ser taxativo, sob o risco de se criar um sistema estratificado de preponderância dos Estados. E se assim fosse, blocos econômicos como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Europeia, por exemplo, não poderiam atuar no cenário internacional firmando acordos, pois não compreendidos como Estados.

Paulo Henrique Gonçalves Portela (2016) defende que os indivíduos ainda que não detenham todos os requisitos pontuados pela literatura clássica do Direito Internacional Público, como, por exemplo, a personalidade jurídica internacional, tais fatores não implicam na exclusão das pessoas naturais do sistema internacional.

E com a criação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, tem-se que o direito a dignidade humana, que engloba todo conjunto de direitos humanos, deve ser assegurado em qualquer esfera: global, regional ou doméstica.

Dessa maneira, visando à proteção dos direitos humanos e tentando alinhá-los com a sistemática do direito internacional, tem-se que o novo paradigma dos direitos humanos está no fato de as pessoas naturais não serem consideradas sujeitos de direito internacional público, mas, sim sujeitos de direito internacional.

A partir desse raciocínio compreende-se a movimentação internacional para salvaguardar novos direitos humanos e minimizar as violações espalhadas pelo mundo, pois há a noção de que todos, em qualquer lugar, são sujeitos de direito internacional e devem ter sua dignidade preservada.

Compreendido que os seres humanos são sujeitos de direito internacional, convém refletir sobre a definição doutrinária de Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário.

Na visão tradicional, a inter-relação entre esses ramos é a seguinte: ao DIDH incumbe a proteção do ser humano em todos os aspectos, englobando direitos civis e políticos e também direitos sociais, econômicos e culturais; já o DIH foca na proteção do ser humano na situação específica dos conflitos armados (internacionais e não internacionais); finalmente, o DIR age na proteção do refugiado, desde a saída do seu local de residência, trânsito de um país a outro, concessão do refúgio no país de acolhimento e seu eventual término. (RAMOS, 2018, p. 155)

Com efeito, tem-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos surgiu após atrocidades cometidas contra a vida humana na Segunda Guerra Mundial. O objetivo desses direitos era conferir novas perspectivas de proteção aos seres humanos por meio de normas internacionais, como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o Direito Internacional dos Direitos Humanos “se aplica em todas as circunstâncias, na paz e na guerra”. (ICRC, 2019)

Já o Direito Internacional dos Refugiados tem como referência o Estatuto dos Refugiados de 1951, elaborado pela ONU, por intermédio da atuação do ACNUR JUBILUT, 2007). Assim sendo, a partir desse documento todos os demais instrumentos globais fazem parte do conjunto denominado de Direito Internacional dos Refugiados, o qual, como bem explana André de Carvalho Ramos (2018), se preocupam com a entrada, saída e regressos dos refugiados de um Estado.

O Direito Internacional Humanitário tem por desígnio regular as situações observadas durante os conflitos armados e no pós-guerra, ademais, tal “direito pode ser aplicado tanto em conflitos internacionais quanto em conflitos internos, os quais estariam fora do âmbito de

atuação do Direito Internacional clássico”. (JUBILUT, 2007, p.147) Compreende-se, assim, que o Direito Internacional Humanitário visa a proteção dos direitos humanos em casos de conflitos bélicos.

Para Augusto Cançado Trindade (s.a., p.325)

*Ni el derecho internacional humanitario, ni el derecho internacional de los refugiados, excluyen la aplicación concomitante de las normas básicas del derecho internacional de los derechos humanos. Las aproximaciones y convergencias entre estas tres vertientes amplían y fortalecen las vías de protección de la persona humana.*²²

As classificações servem como meio didático de explicação. Assim sendo, embora haja estudos que apregoem as diferenças entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário, compreende-se na presente pesquisa que tais direitos se completam e são mais fortes quando estão juntos, todos almejam o mesmo fim, a proteção do ser humano.

Destarte, adota-se nesse estudo a ideia de que o Direito Internacional dos Direitos Humanos por ser mais amplo abarca o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário, dessa maneira, ao tratar do tema, a pesquisa não faz-se distinção entre as classificações e utiliza o Direito Internacional dos Direitos Humanos como ponto de partida.

²² Tradução livre: Nem o Direito Internacional Humanitário nem o Direito Internacional dos Refugiados excluem a aplicação concomitante das normas básicas do Direito Internacional dos Direitos Humanos. As abordagens e convergências entre esses três aspectos ampliam e fortalecem a proteção da pessoa humana.

3. DA SOBERANIA CLÁSSICA AO ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO

Pensar o Estado como modelo de organização política e/ou social é percorrer pela ideia de sua formação. Para os adeptos da teoria da origem das sociedades com fundamento na perspectiva natural²³, a reunião dos seres humanos está consolidada na sua própria essência ou nas questões de necessidades²⁴. Por outro lado, os que se filiam a teoria da sociedade contratualista ponderam de maneira geral que as sociedades se formam por escolha dos indivíduos. Validamente, nos modelos estatais existentes atualmente, nota-se uma maior influência da percepção contratualista²⁵.

Dessa maneira, analisa-se os principais aspectos da Teoria Geral do Estado Clássica, notadamente uma visão contratualista, com ênfase no conceito de soberania, adotando nesse ponto, dentre outras, as percepções de Jean Bodin e como complemento as ideias de Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau.

Com efeito, ao adentrar na temática da Teoria Geral do Estado, atualmente, não se pode olvidar os impactos que a globalização acarretou. Em razão disso, analisa-se, também, uma novel visão de Estado proposta por Peter Häberle, denominado de Estado Constitucional Cooperativo e sua relação com colaboração internacional para a promoção dos direitos humanos, em especial com o contexto migratório.

3.1. TEORIA GERAL DO ESTADO CLÁSSICA

Conforme assinalado por Dalmo de Abreu Dallari (2016) os três pilares fundamentais que sustentam o Estado são a soberania, o território e o povo. Todavia, por questões didáticas esses elementos essenciais que estruturam o Estado serão analisados na seguinte ordem: território, povo e soberania.

²³ Nesse sentido ver: Aristóteles em Política, Marco Túlio Cícero em Da República, São Tomás de Aquino em Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino.

²⁴ [...] O homem é induzido fundamentalmente por uma necessidade natural, porque o associar-se com os outros seres humanos é para ele condição essencial de vida. Só em tais uniões e com o concurso dos outros é que o homem pode conseguir todos os meios necessários para satisfazer as suas necessidades e, portanto, conservar e melhorar a si mesmo, conseguindo atingir os fins de sua existência. (RANELLETTI apud MESSA, 2015, p.413)

²⁵ Nesse sentido tem-se, por exemplo, o Estado brasileiro, cuja Constituição assevera que a união dos estados é indissolúvel, baseada então em um contrato – a Constituição. Nota-se, também a formação dos Estados Unidos da América, em que a união fora pautada em uma decisão de se unir contra as imposições da coroa britânica.

3.1.1. O Território

Ao aventar o tema território, a primeira premissa que se tem é a de que se trata de um espaço físico, isso se justifica pelo próprio nome. No entanto, a análise do tema não é tão simples e precisa ser observada com cautela.

Jean Gottmann (2012) ao refletir sobre a função precípua do território, destaca que os juristas, reconhecendo o ‘território’ como o local físico, acabaram se deparando com o desafio de conceituar esse símbolo na esfera política, e ainda, determinar sua função na caracterização do Estado. Assim, tem-se que o território não é tão somente uma finalidade geográfica.

Nessa lógica, os frequentes obstáculos experimentados pelos juristas levam a compreensão de que a definição de território é totalmente mutável, devendo ser analisada não só no contexto físico, mas, também, no contexto político (GOTTMANN, 2012). Tanto é verdade que verificando os principais conflitos armados ocorridos no mundo, tem-se que boa parte trata de disputa por terras, o que engloba tanto o aspecto geográfico como as questões políticas da época.

Registra-se também que o território deve ser interpretado como meio de integração da sociedade, sendo um importante elemento socioeconômico “na vida daqueles que nele se inter-relacionam e compartilham um mesmo destino”. (FABRIZ; FERREIRA, 2001, p.132)

Ademais:

Se o território não tivesse sua importância como elemento constitutivo do Estado, palestinos e judeus, por exemplo, já teriam cessado suas antigas controvérsias. A hipótese de um Estado virtual, que se expresse no espaço cibernético não se admite como realidade possível, ou seja, como fato a ser reconhecido juridicamente. (FABRIZ; FERREIRA, 2001, p.132)

É nesse espaço geográfico que os indivíduos reunidos em forma de sociedade compartilham os objetivos políticos e organizacional interno e internacional. Nesse ponto, cumpre relembrar as disposições da sociedade contratual em que se abre mão de certos direitos naturais em favor da ordem e da paz, e na delimitação do território que haverá essa cessão de direitos em favor do Estado. Nota-se então, que mais uma vez não há como compreender o território como uma simples disposição geográfica.

Nessa ótica, convém destacar os ensinamentos de Max Weber, o qual considera o Estado um tipo peculiar de organização política, qualificada pela territorialidade e pela existência de um setor administrativo – governo – que possui exclusividade no uso legítimo da força (ISUANI, 1984). Para Max Weber o “Estado como associação política é a forma na qual a sociedade existe num determinado estágio do desenvolvimento da humanidade”. (ISUANI, 1984, p.40)

Paulo Ferreira da Cunha (2016, p.105) traz à baila os ensinamentos de Celso D. de Albuquerque Melo (1992):

O Estado tem como um de seus elementos o território. O território é onde o Estado exerce sua soberania, dentro dos limites estabelecidos pelo Direito Internacional... a noção de território não é geográfica, mas jurídica, tendo em vista que ele é o domínio de validade da ordem jurídica de um determinado Estado soberano.

Jean Gottmann (2012) aclara assim que o ‘território’ concilia a extensão espacial geográfica e a jurisdição de um governo, logo, é o local físico e o alicerce do corpo político, disposto sob uma estrutura de governo.

Dessa análise, é válido ressaltar que é dentro da noção de território que se tem a concepção de cidadania²⁶, ou seja, baseado no contexto político – normas domésticas – e no fator geográfico que se considera um indivíduo parte ou não de um Estado, e isso implica diretamente nas questões internacionais, sobretudo nos fluxos migratórios, pois a proteção estatal está diretamente ligada ao fato de um indivíduo ser ou não nacional desse Estado²⁷.

Ante as razões expostas, pode-se definir o território como o espaço físico que o indivíduo considerado nacional pode exercer seus direitos e deveres (respeito às normas), tendo a certeza de que estará protegido pelo Estado, poder político. Assim, consigna-se que sem território não há Estado, razão pela qual esse elemento é indispensável para a construção de qualquer Estado.

Superadas as questões concernentes à conceituação do ‘território’, passa-se a apreciação do segundo elemento estrutural do Estado, o povo.

3.1.2. O Povo

Inicialmente faz-se necessário pontuar a diferença entre povo e comunidade nacional. Segundo Liziane Paixão Silva Oliveira (2005) população é o conjunto de pessoas estabelecidas dentro do limite geográfico de um Estado, com intuito de constituir residência, de maneira que não são levados a cabo os aspectos originários de nacionalidade, ou seja, trata-se de um conjunto de pessoas formado por comunidades nacionais.

²⁶ Como assinala Celso Lafer (1997, p.58): “A experiência histórica dos *displaced people* levou Hannah Arendt a concluir que a cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos”.

²⁷ Essa questão é comumente vista nos fluxos migratórios de apátridas – pessoas que não são reconhecidas como nacionais de um Estado – e de apatridia de fato – pessoas que ao saírem do território físico de seu Estado perdem a condição de nacional. Isso demonstra a importância de se conceituar e compreender o elemento território.

Alexandre Groppali (1962) complementa que a formação da população se dá sem qualquer vinculação política, ética ou jurídica, entre os indivíduos. Outrossim, o simples fato “de alguém se incluir na população de um Estado nada revela quanto ao vínculo jurídico entre a pessoa e o Estado, não sendo também necessária a constituição de uma vinculação jurídica especial para que alguém se inclua numa população”. (DALLARI, 2016, p.99)

Quando se trata de ‘povo’, tem-se que o conceito é mais abrangente vez que envolve características que ultrapassam o local de residência, até porque o espaço físico que se encontra não elimina a condição de povo. Pode-se definir o elemento povo como o conjunto de “pessoas que possuem entre si uma identidade linguística, de valores culturais, religiosos, de solidariedade, uma irmandade, enfim sentimento nacional”. (COUTO PINTO, 2013, p.25)

Vislumbra-se assim que o ‘povo’ é muito mais que um conglomerado de pessoas e analisado a origem dos Estados em seu aspecto mais íntimo, é possível afirmar que a construção do Estado se confunde com a história de seu povo.

Observados esses posicionamentos infere-se que o termo ‘povo’ possui uma relação mais íntima com o Estado. A relação entre povo e Estado não está pautada no fator residência, está relacionada com a identidade cultural, histórica, o sentimento de se pertence a algum lugar, local de nascimento, origem da família, dentre outras. Ademais, assim como a população, o povo também está subordinado as imposições legais de seu Estado.

É imperioso realçar que existem questões legais para que um indivíduo possa ser considerado ‘povo’, trata-se dos aspectos jurídicos que envolvem a nacionalidade e a cidadania e que podem variar de acordo com as normas domésticas de cada Estado. Para melhor compreensão, analisa-se sinteticamente a ideia de nacionalidade e de cidadania.

Necessário é “[...] que se estabeleça um vínculo político e pessoal entre o Estado e o indivíduo. É a nacionalidade que efetiva tal conexão e faz com que uma pessoa integre dada comunidade política.” (MENDES; BRANCO GONET, 2019, p.771)

Entretanto, como bem assevera Rossana Rocha Reis (2004, p.155) “a definição de nacionalidade é tão complicada quanto a definição de nação. Não existem critérios “lógicos” ou “naturais” para decidir sobre a composição da nacionalidade”. De maneira, geral, compreende-se a nacionalidade originária sob duas vertentes, a que parte do vínculo sanguíneo e a que parte do vínculo do local de nascimento.

A título de exemplo, registra-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adota tanto o critério sanguíneo como o local de nascimento como pontos para conferir nacionalidade a um indivíduo.

[...] a Constituição Federal de 1988 adota como critério de nacionalidade, a condição *jus solis* e *jus sanguinis*. Em outros termos, a lei máxima brasileira considera como brasileiro o indivíduo que: nasceu em solo brasileiro; nasceu em solo estrangeiro, mas filho de pai ou mãe brasileira que estava a serviço da nação em outro país; nasceu em solo estrangeiro, mas filho de pai ou mãe brasileira registrado em repartição consular brasileira competente ou que a qualquer momento resida no Brasil e aos dezoito anos opte pela nacionalidade brasileira. (BRASIL, 1988) (CAROLINA SANTOS, 2019, p.194)

Assim sendo, o Brasil reconhece como nacional brasileiro, os que nasceram no Brasil, desde que os pais não estejam a serviço de outro Estado, e aqueles que nasceram em outro Estado, mas são filhos de pai e/ou mãe brasileiros e se enquadrem nas características previstas no artigo 12²⁸ da CRFB/88.

Sendo um nacional devidamente reconhecido por um Estado soberano, o indivíduo torna-se uma pessoa protegida por este Estado internacionalmente, ou seja, em determinadas situações o Estado pode intervir e requerer que seu nacional tenha garantias respeitadas ou ainda promover situações de proteção ou benefícios para com os seus.

Um bom exemplo disso é o acordo estabelecido entre o Brasil e os membros do Acordo de Schengen, pelo qual restou estabelecidos que os portadores de passaporte brasileiro podem permanecer nos Estados signatários²⁹ por até três meses, para fins de turismo, sem a necessidade de visto. Esse Acordo promove a circulação de brasileiros por diversos países do continente europeu e isso só ocorre porque o Brasil, no exercício de soberania, decidiu estabelecer junto a comunidade europeia maior facilidade para que o seu povo percorra a Europa.

Desta feita, cumprindo os requisitos supramencionados ter-se-á a condição de nacional brasileiro, por conseguinte, não importa se o indivíduo residirá no Japão, na Islândia ou no Brasil, preenchidos os requisitos fará parte do povo brasileiro. Registra-se que as situações mencionadas versam somente sobre a condição de brasileiro nato, existindo outras disposições sobre os naturalizados³⁰, mas que não convém discorrer por ausência de pertinência temática.

²⁸ “Art. 12. São brasileiros: I - natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira”. (BRASIL, 1988)

²⁹ Alemanha, Áustria; Bélgica; Dinamarca; Eslováquia; Eslovênia; Espanha; Estônia; Finlândia; França; Grécia; Hungria; Islândia; Itália; Letônia; Liechtenstein; Lituânia; Luxemburgo; Malta; Noruega; Países Baixos; Polónia; Portugal; República Checa; Suécia; Suíça. (CGP-SP, 2019)

³⁰ “Art. 12. São brasileiros: II - naturalizados: a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. § 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição. § 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.” (BRASIL, 1988)

Ultrapassadas as análises da nacionalidade, tem-se a temática da cidadania. “A linha divisória entre nacionalidade e cidadania é difícil de ser estabelecida, pois ambos os termos enfatizam diferentes aspectos do mesmo fenômeno: ser membro do Estado” (TIBURCIO, p.135). Para Livia Gaigher Bósio Campello e Vladmir Oliveira da Silveira (2011, p.97):

Haja vista o liame entre cidadania e direitos humanos, sustentamos que o conceito de cidadania compreende os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e difusos, que incorporam, expressam e se vinculam aos valores de liberdade, justiça, igualdade e solidariedade. Este posicionamento está em consonância com o pensamento de Hannah Arendt³¹, que vê a cidadania enquanto consciência do indivíduo sobre o direito de ter direitos.

Nesse sentido, é possível compreender que a cidadania passou a compor todos os direitos conferidos ao cidadão não somente pelo fato de a dignidade requerer a efetivação desses direitos, mas também porque é ela própria a condição para o exercício da cidadania. (CAMPELLO; SILVEIRA, 2011)

Até este ponto refletiu-se sobre o território e o povo, dois pilares essenciais para o Estado, haja vista que sem um local físico e sem pessoas subordinadas não há Estado. Todavia, a peça central do Estado é o poder que ele exerce, afinal sem este não adianta ter terras e nem gente. E é justamente esse poder, denominado de soberania que se passa a analisar adiante.

3.1.3. A Soberania

O tema soberania é extenso e poderia ser refletido não só em uma parte do capítulo, mas, sim, em uma dissertação inteira. Assim sendo, para fins do presente trabalho cabe destacar os principais pontos desse poder estatal com o fito de esclarecer a autonomia da vontade dos Estados para que nos próximos capítulos compreendamos a relação Estado e fluxos migratórios. Para tanto, adota-se de início as concepções de Jean Bodin, primeiro filósofo a estudar e aprofundar o tema, como complemento analisaremos as ideias de Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau, e ao final as perspectivas contemporâneas sobre o tema.

3.1.3.1. A primeira ideia de Soberania de Jean Bodin

O conceito de soberania da mesma maneira que qualquer outra definição não foi construído de uma hora para outra ou por fruto do julgamento de uma pessoa ou grupo. Percebe-

³¹ “This human right, like all other rights can exist only through mutual agreement and guarantee. Transcending the rights of the citizen – being the right of men to citizenship – this right is the only one that can and can only be guaranteed by the community of nations”. (Hannah ARENDT Apud LAFER, 1997, p.58) Tradução: “Esse direito humano, como todos os outros direitos, só pode existir por meio de acordo e garantia. Transcendendo os direitos do cidadão - sendo o direito dos homens à cidadania - esse direito é o único que pode e só pode ser garantido pela comunidade das nações ”

se no decorrer do pensamento político-filosófico da antiguidade até os dias atuais, significados e acepções que podem revelar mais ou menos o termo soberania. (RIBEIRO, 2014)

Com efeito, embora o tema despertasse interesse e debates de outros estudiosos logrou relevo nas obras de Jean Bodin, considerado o primeiro teórico a tecer o conceito de soberania.

No estudo denominado de *Method for the Easy Comprehension of History*³², de 1566, que a partir de agora chamaremos apenas de *Method*, Jean Bodin assinala as primeiras nuances desse conceito, discorrendo que a soberania seria “*the supreme authority, [...] in which consists the majesty and the determining condition of the Republic*”³³. (BODIN, 1945, p.156)

Para melhor percepção de suas ideias, o filósofo francês aclara que a República³⁴ pode ser considerada como a reunião de famílias subordinadas a uma só autoridade, desde que essa seja legítima. (BODIN, 1945)

[Assim] a simples união organizada de grupos sociais, embora necessária, não é suficiente para a formação de uma República. Não basta também haver interesses comuns ou partilhar do mesmo conjunto de leis. Na origem da República está o reconhecimento do poder soberano, que é anterior ao estabelecimento de qualquer instituição. (BARROS, 1996, p.142)

Complementa aduzindo que “*then an alliance of diverse city-states, exchange of goods, common rights, laws, and religions do not make the same state, but union under the same authority does*”³⁵. (BODIN, 1945, p.168)

Nota-se assim que a configuração da soberania está fundamentada no reconhecimento e na união do Estado. O autor ainda revela a existência de outros poderes, que não são soberanos, como, por exemplo, os magistrados, que apesar da autoridade frente a outros atores da sociedade não possui autoridade suprema, exercendo então um poder limitado. (MELLO, 2018)

É nesse contexto que Jean Bodin apresenta as diferenças entre o poder soberano e os demais.

*I see the sovereignty of the state involved in five function. One and it is the principal one, is creating the most important magistrate and defining the office of each one; the second, proclaiming and nulling laws; the third, declaring war and peace; the fourth, receiving final appeal from all magistrates; the last, the power of life and death when the law itself leaves no room for extenuation or grace*³⁶. (BODIN, 1945, pp.172-173)

³² Tradução livre: Método para a fácil compreensão da história.

³³ Tradução livre: “a autoridade suprema, [...] a qual consiste na majestade e na condição determinante da República”.

³⁴ Jean Bodin utiliza o termo República na mesma acepção de Estado. Assim sendo, para fins do presente estudo República e Estado serão tidos como sinônimos.

³⁵ Tradução livre: “então uma aliança de diversas cidades-estados, troca de bens, direitos comuns, leis e religiões não fazem o mesmo estado, mas a união sob a mesma autoridade o faz”.

³⁶ Tradução livre: “Eu vejo a soberania do estado envolvida em cinco funções. A primeira, está criando o magistrado mais importante e definindo o escritório de cada um; a segunda, proclamando e anulando leis; a terceira, declarando guerra e paz; o quarto, recebendo apelação final de todos os magistrados; a última, o poder da vida e da morte, quando a própria lei não deixa espaço para extenuação ou graça”.

Ainda que algumas dessas atribuições possam ser desempenhadas por magistrados, Jean Bodin deixa claro que tais funções somente podem ser exercidas pelo verdadeiro soberano. Na mesma toada, o francês compreende que esse poder é inalienável, ou seja, não pode ser repassado a terceiros por livre arbítrio. (BODIN, 1945)

No *Method* o objetivo de Bodin não é determinar os direitos do monarca francês ou do imperador, “mas estabelecer os direitos da soberania e demonstrar que, embora pudessem ser exercidos em algum momento pelos magistrados, eles eram totalmente inalienáveis”. (BARROS, 1996, p.144)

Assim sendo, se a soberania é intransferível, importa detectar o titular desse direito, com o fito de saber quem é o soberano e, por consequência, qual é a constituição da República. (BARROS, 1996)

Nessa perspectiva, o filósofo francês sustenta que “[...] *some one man holds the sovereignty; or a lesser part of the citizens; or all, or at least a great part of the whole: that is, it is a monarchy or an aristocracy or a democracy*”³⁷. (BODIN, 1945, p.188)

Resta clarividente o afastamento de quaisquer possibilidades de divisão do poder soberano. Nessa lógica, Jean Bodin instiga que é preciso pontuar quem pode conceder e retirar poderes dos magistrados, e ainda, quem tem o poder de promulgar e anular as normas. Isso porque somente dessa maneira é que se terá de fato as regras do Estado.

A partir desse ponto, os diálogos do autor se voltam a reflexão de que em reinados pretéritos muitos monarcas não possuíam regras, logo, exerciam um poder ilimitado. Já em outros tempos, apesar da autoridade suprema exercida, muitos obedeciam às regras do Estado. Também reflete sobre a autoridade do soberano de legislar e, concomitantemente, se submeter as normas que criou. (BODIN, 1945)

Conquanto tal situação demonstre uma contradição, Jean Bodin no *Method* se filia a corrente de que o soberano deve respeitar as leis. Vejamos:

*Indeed, it is a fine sentiment that the man who decrees law ought to be above the laws, for the reasons we have given; but once the measure has been passed and approved by the common consent of everyone, why should not the prince be held by the law which he has made? [...] But the princes use sophistry against the people when they say that they themselves are released from the laws so that not only are they superior to the laws but also in no way bound by them and, what is even more base, that whatever pleases them shall have the force of law*³⁸. (BODIN, 1945, p.203)

³⁷ Tradução livre: “só um indivíduo possui soberania, ou a uma pequena parte dos cidadãos, ou a todos ou pelo menos à maioria dos cidadãos: isto é, se é uma monarquia, uma aristocracia ou uma democracia”.

³⁸ Tradução livre: “De fato, é uma ótima opinião que o homem que decreta a lei esteja acima dessas, pelas razões que demos; mas uma vez que a medida tenha sido aprovada e aprovada pelo consentimento comum de todos, por que o príncipe não deveria ser mantido pela lei que ele fez? [...] Mas os príncipes usam sofismas contra o povo

Esse contrassenso – autonomia para legislar e obedecer às próprias regras – é esclarecido em seu livro *Les Six Livres de la République*³⁹, de 1576, publicado cinco anos após o massacre de São Bartolomeu⁴⁰, momento que a França suportava incertezas devido os conflitos entre católicos e protestantes. (PESSOA, 2007)

3.1.3.2. A Soberania em Os Seis Livros da República de Jean Bodin

O período de conturbações experimentado pela França, muito tem a ver com o declínio da Igreja Católica, que durante a Idade Média se confundia com o próprio Estado e ainda com a ascensão dos ideais protestantes. Em vista disso, o poder emanado pela Igreja Católica começou a sofrer resistências.

Vislumbrando a inquietude do momento, Jean Bodin pontuava a necessidade de um poder uno, um poder soberano, acima de todos.

Foi o medo da anarquia, consequência necessária, segundo ele, da doutrina de resistência legítima dos 'monarcômanos'⁴¹, que incitou Bodin a sustentar que, para preservar a ordem social, cumpria que se exercesse uma vontade soberana suprema. Para ser soberana, afirmava ele, essa vontade deve necessariamente ser unitária. E para ser unitária impõe-se necessariamente que seja perpétua, indivisível (portanto, inalienável) e absoluta; em consequência, independente do julgamento ou do comando de outrem. (BAKER, 1989, p.892)

No primeiro capítulo de Os Seis Livros da República, Jean Bodin retoma a concepção de República definido que “*es un recto gobierno de várias familias, y de lo que les es común, con poder soberano*”⁴². (BODIN, 1997, p.9)

Consigna que a primeira parte da acepção de República⁴³ trata-se da existência de um governo reto, como uma medida para distinguir a República dos grupos de piratas e corsários, pois nestes dois últimos não há trato e nem alianças, princípios básicos que são respeitados em um Estado devidamente ordenado. (BODIN, 1997)

quando dizem que eles mesmos estão dispensados das leis, de modo que não apenas sejam superiores às leis, mas também não são limitadas por elas e, o que é ainda mais básico, que o que lhes agrada deve ter força de lei”.

³⁹ Tradução livre: Os Seis Livros da República.

⁴⁰ O massacre da noite de São Bartolomeu ocorreu em 24 de agosto de 1572. Nesse episódio, os principais líderes huguenotes (protestantes) estavam em Paris para o matrimônio do príncipe protestante, Henrique de Bourbon, com a irmã do rei, Marguerite de Valois, cujo objetivo era selar a paz entre católicos e protestantes. No entanto, durante o evento houve uma tentativa frustrada de assassinar o almirante Gaspard de Coligny, um líder protestante, gerando acusações de ambos os lados, e como consequência o rei – católico – ordenou a execução dos principais líderes huguenotes naquela noite. O massacre também se estendeu para outras cidades. Estima-se que só em Paris mais de duas mil pessoas morreram. (BARROS, 2006b)

⁴¹ Termo designado para caracterizar os opositores do sistema absolutista.

⁴² Tradução livre: “é um governo direto de várias famílias, e do que é comum a elas, com poder soberano”.

⁴³ Assim como na obra Método para a fácil compreensão da história, Jean Bodin utiliza o termo República na mesma acepção de Estado. Dessa maneira, para fins do presente estudo República e Estado serão tidos como sinônimos.

A segunda peça da conceituação de República é a família, a qual simboliza a verdadeira fonte e origem do Estado. Para Bodin são necessárias, no mínimo, cinco pessoas para se constituir uma família e três famílias para formar um Estado. (BODIN, 1997)

Fazendo um paralelo entre o instituto da família e a República, o filósofo francês registra que o reto governo e o poder do chefe da família sobre os demais membros retratam a República. Em outras palavras, o poder doméstico é o poder soberano e os integrantes da família são os membros da República. Assim, “*a familia bien dirigida es la verdadera imagen de la Republica*”⁴⁴. (BODIN, 1997, p.16)

Posto que havia reiterado diversas vezes que a República é sustentada por um poder central e soberano, no oitavo capítulo do Livro I, de Os Seis Livros da República, Jean Bodin faz considerações sobre a soberania. Pontuando de início que se trata de um “[...] *poder absoluto y perpetuo de una República ... Es necesario definir la soberanía, porque, pese a que constituye el tema principal y que requiere ser mejor comprendido al tratar de la República, ningún jurisconsulto ni filósofo político la ha definido todavía*”⁴⁵. (BODIN, 1997, p.47)

Jean Bodin afirma que o poder soberano é perpétuo. Embora seja possível conceder tal poder a uma pessoa ou a vários indivíduos por um lapso temporal determinado, uma vez transcorrido tal prazo essa pessoa ou grupo retorna à condição pretérita de súdito. Logo, não é possível assegurar que são príncipes soberanos quando ostentam tal poder, pois se tratam de meros detentores. (BODIN, 1997)

O autor entende como perpétuo o que ultrapassa até a morte, demonstrando um nítido favorecimento a continuação das monarquias. Tanto é que dispõe que:

*Lo cierto es que el rey no muere jamás, como se dice, sino que desde el momento en que uno muere, el varón más próximo de la dinastía toma posesión del reino antes de ser coronado. Este no le es atribuido por sucesión paterna, sino en virtud de la ley del reino*⁴⁶. (BODIN, 1997, p.65)

Diante disso, tem-se a premissa de que o verdadeiro poder soberano é eterno e não se exclui quando está de modo temporário com outra pessoa. Nesse mesmo segmento, aponta que os regentes nomeados durante a menoridade dos príncipes soberanos não possuem soberania,

⁴⁴ Tradução livre: “a família bem administrada é a verdadeira imagem da República”

⁴⁵ Tradução livre: “[...] poder absoluto e perpétuo de uma República ... É necessário definir a soberania, porque, embora seja o tema principal e requeira uma melhor compreensão por tratar da República, nenhum jurisconsulto ou filósofo político a definiu ainda”.

⁴⁶ Tradução livre: “A verdade é que o rei nunca morre, como se diz, mas a partir do momento em que um morre, o varão mais próximo da dinastia toma posse do reino antes de ser coroado. Isto não lhe é atribuído pela sucessão paterna, mas em virtude da lei do reino”.

mas, sim, um poder determinado e limitado que perdura até a idade correta para o legítimo soberano cuidar do Estado. (BODIN, 1997)

Na visão de Jean Bodin o primeiro sustentáculo da soberania é o caráter perpétuo.

O próximo alicerce observado pelo autor é o poder absoluto, o qual resta evidenciado em dois pontos. O primeiro se assenta no fato de que as únicas limitações impostas ao príncipe soberano derivam das leis divinas ou naturais. Assim, o príncipe soberano não pode estar adstrito as regras ou normas designadas pelos homens, em síntese, o poder soberano não pode ser limitado por leis, salvo, como dito antes pelas divinas ou naturais.

Puesto que el príncipe soberano está exento de las leyes de sus predecesores, mucho menos estará obligado a sus propias leyes y ordenanzas. Cabe aceptar ley de otro, pero, por naturaleza, es imposible darse ley a sí mismo, o imponerse algo que depende de la propia voluntad. Por esto dice la ley: Nulla obligatio consistere potest, quae a voluntate promittentis statum capit, razón necesaria que muestra evidentemente que el rey no puede estar sujeto a sus leyes. [...]. Razón por la cual al final de los edictos y ordenanzas vemos estas palabras: Porque tal es nuestra voluntad, con lo que se da a entender que las leyes del príncipe soberano, por más que se fundamenten en buenas y vivas razones, solo dependen de su pura y verdadera voluntad⁴⁷. (BODIN, 1997, p.65)

Ainda sob o panorama do respeito às leis é válido salientar que o filósofo francês distingue as leis dos contratos do príncipe. Nesse ponto, aclara que os soberanos não estão obrigados a seguir as leis, pois se assim fosse não seriam soberanos. Contudo, estão obrigados a honrar os compromissos – contratos – firmados com os súditos.

La palabra del príncipe debe ser como un oráculo; este pierde su dignidad cuando nos merece tan mala opinión que no lo creemos si no jura, o no se atiene a su promesa si no le damos dinero. Pese a todo, sigue siendo válida la máxima según la cual el príncipe soberano puede, sin consentimiento de los súbditos, derogar las leyes que ha prometido y jurado guardar, si la justicia de ellas cesa. Cierto es que, en este caso, la derogación general no basta si no hay derogación expresa. Pero si no hay justa causa para anular la ley que prometió mantener, el príncipe no puede, ni debe, ir contra ella⁴⁸. (BODIN, 1997, pp.54-55)

⁴⁷ Tradução livre: “Já que o príncipe soberano está isento das leis de seus predecessores, muito menos ele será obrigado por suas próprias leis e decretos. É possível aceitar a lei de outrem, mas, por natureza, é impossível dar a própria lei, ou impor algo que depende da própria vontade. É por isso que a lei diz: Não há compromisso com uma consistência que será mais promissora que o estado toma, uma razão necessária que evidentemente mostra que o rei não pode estar sujeito às suas leis. [...]. Razão pela qual, no final dos decretos e ordenanças, vemos estas palavras: Porque tal é a nossa vontade, o que implica que as leis do príncipe soberano, não importa quão bem elas sejam baseadas em razões boas e vivas, dependem apenas da sua vontade. vontade pura e verdadeira”.

⁴⁸ Tradução livre: “A palavra do príncipe deve ser como um oráculo; este perde sua dignidade quando merece uma opinião ruim que não acreditamos se ele não jurar, ou não cumprir sua promessa se não lhe dermos dinheiro. No entanto, segue sendo válida a máxima segunda a qual o príncipe soberano pode, sem o consentimento dos súditos, revogar as leis que prometeu e jurou manter, se a sua justiça cessar. É verdade que, neste caso, a derrogação geral não é suficiente se não existir uma derrogação expressa. Mas se não há justa causa para cancelar a lei que ele prometeu manter, o príncipe não pode nem deve ir contra.

Ressalta-se que no decorrer do texto as leis divinas e naturais são tratadas muitas vezes como sinônimos, mas, para fins didáticos é possível assinalar que aquelas se diferem no modo de se manifestar. Enquanto a lei divina é discernida pela revelação, a lei natural se impõe à razão pela equidade que sustenta. Assim sendo, as duas anunciam a vontade de Deus, pela qual o soberano está submetido. (BARROS, 2006a) É possível inferir ainda que as leis divinas e/ou naturais estão relacionadas as limitações dos mandamentos bíblicos.

O segundo ponto fixado por Jean Bodin retrata a necessidade de o príncipe soberano ser superior a qualquer pessoa ou determinação, de modo que possa ordenar da maneira que melhor lhe convier.

Es necesario que quienes son soberanos no estén de ningún modo sometidos al imperio de otro y puedan dar ley a los súbditos y anular o enmendar las leyes inútiles; esto no puede ser hecho por quien está sujeto a las leyes o a otra persona. Por esto se dice que el príncipe está exento de la autoridad de las leyes⁴⁹. (BODIN, 1997, p.52)

No ponto de vista de Herman Dooyeweerd (2014) Jean Bodin não afiançava que o príncipe soberano estava acima de todas as leis, acreditava então, em patente contradição com Maquiavel, que o soberano deveria respeitos as normas divina e natural. Considerava também que tal como os súditos do Estado, o soberano deveria honrar os contratos consolidados, os quais em oposição à concepção medieval alemã, distinguia categoricamente das leis como ordenanças autoritárias.

Por certo, o filósofo francês caracteriza a soberania como um atributo ilimitado em poder, tempo e responsabilidade. Arremata o autor que “*el carácter principal de la majestad soberana y poder absoluto consiste principalmente en dar ley a los súbditos en general sin su consentimiento*”. (BODIN, 1997, p.57)

Cumprе registrar que na obra *Os Seis Livros da República* Jean Bodin esclarece a questão de que o príncipe soberano deveria respeitar as normas, como visto na obra *Método para a fácil compreensão da história*. Ao amadurecer a ideia de que o soberano para governar corretamente e a favor do melhor para a República não pode estar vinculado as leis, inclusive as que ele mesmo cria, devendo respeito somente as leis divinas e naturais, e ainda, aos contratos estabelecidos com os súditos, uma nítida demonstração de que a palavra do soberano deveria ser honrada.

Tendo em vista as perspectivas adotadas por Jean Bodin em sua obra *Método para a fácil compreensão da história* e *Os Seis Livros da República* é de fácil percepção a preocupação

⁴⁹ Tradução livre: “É necessário que aqueles que são soberanos não estejam de maneira alguma sujeitos à regra de outrem e possam dar lei aos súditos e anular ou corrigir as leis inúteis; isso não pode ser feito por ninguém que esteja sujeito às leis ou a outra pessoa. É por isso que se diz que o príncipe está isento da autoridade das leis”.

com a conceituação e a compreensão da soberania. Para o filósofo francês a República somente se sustentará se tiver um poder uno, ilimitado e dado por Deus, que todos respeitem, do contrário, não haverá Estado.

Vislumbra-se ainda em *Os Seis Livros da República* apontamentos sobre a manifestação do poder soberano por meio de um indivíduo (monarquia), uma pequena parte do povo (aristocracia) ou ainda pela maioria do povo (democracia).

Os institutos da aristocracia e democracia se assemelham no momento em que ostentam a soberania em nome particular, mas não em nome coletivo e geral como na monarquia, dessa maneira, Jean Bodin dispõe (1997, p.107) que “*el poder del monarca es más ilustre que los otros dos, porque se extiende sobre todos en general y sobre cada uno en particular*”⁵⁰.

O filósofo francês rechaça o governo aristocrata, porque compreende que se bem estruturado a aristocracia pode funcionar, todavia, caso se corrompa ao invés de um tirano – autoridade não investida – ter-se-á vários, afinal, diversas pessoas possuem poder, e isso pode acarretar a ruína do Estado. Quanto ao Estado democrático, Jean Bodin assevera que a união da maior parte do povo lhes dá a soberania, de modo que, com o poder soberano estes comandarão a República, logo, haverá várias pessoas no comando. (BODIN, 1997)

A grande chave para Jean Bodin afirmar que o poder monárquico é superior aos demais, tange ao fato de que para o autor a soberania é indivisível, conseqüentemente, não pode ser dividida, o que por si só impossibilita a ascensão da minoria nobre ao poder (aristocracia), bem como, a maioria popular (democracia).

Outrossim, afirma que não é viável uma República em que o povo designe os oficiais, disponha do tesouro e conceda a graça, ou ainda, a nobreza edite as leis e ordene a paz e a guerra. Ademais, indaga o autor a impossibilidade de nesses sistemas haver um magistrado superior que dará a última palavra – um soberano. (BODIN, 1997)

Nesse ínterim, Jean Bodin assegura ser infactível a mistura desses Estados com a monarquia. Ao mesmo tempo endossa ser inexecutável outro tipo de governo que não seja a monarquia, tendo em vista que os atributos da soberania são indivisíveis.

3.1.3.3. As Ideias Contratualistas de Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau

Com escopo de tornar as convicções sobre soberania proposta por Jean Bodin aceitável “para as ideias humanistas de liberdade e autonomia, a doutrina humanista do direito natural construiu o Estado a partir de um contrato social entre indivíduos naturalmente livres e iguais,

⁵⁰ Tradução livre: “o poder do monarca é mais ilustre que os outros dois, porque se estende sobre todos em geral e sobre cada um em particular”.

na maior parte das vezes complementada por uma autoridade e um contrato de sujeição”. (DOOYEWEERD, 2014, p.107)

No século XVII, desponta no cenário jusfilosófico inglês os estudos de Thomas Hobbes, sobre a possibilidade de uma sociedade contratualista, em especial em sua obra *Leviathan*⁵¹. Para o filósofo inglês os seres humanos vivem num primeiro momento em estado de natureza, essa característica significa dizer que o homem é movido por suas paixões naturais e instintos, sem qualquer limitação de suas atitudes, pois naturalmente o homem não é justo e bondoso. (LOPES, 2012)

As paixões que causam com maior intensidade as diferenças de talento são, principalmente, maior ou menor desejo de poder, de riquezas e de honrarias. Tudo isso pode ser resumido no afã do poder, pois as riquezas, o conhecimento e as honrarias são diferentes formas de poder. (HOBBS, 2012, p. 65)

Com efeito, em razão de o homem buscar cada vez mais seu bel prazer e seus próprios interesses, afinal não há nada que o impeça naturalmente de almejar mais, o desejo pelo poder só aumentaria, desequilibrando as relações de igualdade, ocasionando o que a filosofia hobbesiana denomina de estado de guerra contra todos, em outras palavras, o homem causaria uma desordem. (TOMÉ, 2015)

Compreende-se assim que o estado natural dos seres humanos, que não é essencialmente bom na visão de hobbesiana, acarretaria o estado de guerra contra todos, porque dada as infinitas possibilidades da natureza e a ausência de restrições, a busca pelo poder se torna incontrolável.

É nessa sistemática que Thomas Hobbes propõe a criação de um poder estatal soberano que limitaria os desejos naturais dos homens em prol de um bem comum, a paz. Esse poder seria ilimitado e todos deveriam se submeter. (HOBBS, 2012)

Thomas Hobbes apresenta então uma fórmula diferente da proposta por Jean Bodin, muito em resposta aos simpatizantes da soberania popular. A solução oferecida é a criação de um Estado Contratual, na medida em que os indivíduos abrem mão de suas liberdades em favor de um poder estatal coercitivo e soberano e, em contrapartida, o detentor do poder soberano promoveria a ordem e a paz. Dessa maneira, a sociedade sairia de um Estado Natural para um Estado Civil. (TOMÉ, 2015)

Uma multidão de homens se converte numa só pessoa quando é representada por um homem, ou uma pessoa [soberano], de tal forma que possa atuar com o consentimento [contrato] de cada um dos indivíduos que compõe essa multidão. Isso representa a unidade do representante, não a unidade dos representados, que faz uma pessoa uma.

⁵¹ Tradução livre: *Leviatã*.

E é o representante quem sustenta a pessoa, mas apenas uma pessoa. A unidade não pode ser entendida de outro modo na multidão. (HOBBS, 2012, p. 134-135).

Nessa perspectiva, tanto é possível utilizar o modelo contratualista no governo monárquico como no democrático, uma vez que o elemento central e essencial proposto por Thomas Hobbes é a centralização do poder soberano.

Contudo, o autor deixa nítido sua preferência pelo regime monárquico, pois esse seria a saída para os temores causados pela guerra civil, como descrito em seu livro *Behemoth*. Consigna ainda que se trata de uma escolha entre o menor de dois males, a chance de um governo tirânico ou a loucura da anarquia. Já em desfavor da democracia anota que a História por si só já demonstrou sua impossibilidade. (QUEIROZ, 2001)

Resta evidente o favorecimento da filosofia hobbesiana ao absolutismo e sincronicamente ratifica a ideia de Jean Bodin de um poder soberano uno e indivisível.

Como contraponto das ideias absolutistas, tem-se o expoente jusfilósofo Jean-Jacques Rousseau, cuja obra mais relevante para a compreensão da sociedade contratualista é O Contrato Social. Assegurando que “ordem social é um direito sagrado que serve de base para todos os demais. Tal direito, entretanto, não advém da natureza; funda-se, pois, em convenções”. (ROUSSEAU, 1996, p.9)

O filósofo francês compreende que a essência humana é boa. Em suma, o homem em seu estado de natureza tem boa índole. Entretanto, para garantir sua autopreservação o homem gera conflitos individuais e externos, o que é natural da espécie.

Mas surge daí a dúvida em razão dos imperativos do direito natural uma vez que estes sustentam ser tanto a vida quanto a liberdade coisas absolutamente inalienáveis de um modo incondicional. Rousseau admite, no entanto, como já observamos, que se fica livre para matar o inimigo numa guerra caso não seja possível escravizá-lo. Ele considera, porém, que a guerra, assim como a relação entre senhor e escravo, encontra-se subordinada ao princípio da lei do mais forte, não podendo, pois, ser elevada ao plano do direito. (ESPÍNDOLA, 2008, p.78)

Dessa maneira, com escopo de evitar lesões internas e externas aos seres humanos, a saída torna-se renunciar uma parcela de liberdade em prol da paz e da segurança, porém o filósofo alerta a dificuldade de “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes”. (ROUSSEAU, 1996, p.20-21)

Apresentando como uma solução o ‘pacto social’, em que:

[...] a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, a toda comunidade. Pois, em primeiro lugar, cada qual dando-se por inteiro, a condição é

igual para todos, e, sendo a condição igual para todos, ninguém tem interesse em torná-la onerosa para os demais.
 [...] Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo.
 (ROUSSEAU, 1966, p.21-22)

Nesse sentido, Jean-Jacques Rousseau propõe uma associação em que a vontade do povo seja respeitada ao máximo, levando a compreensão de um novo modelo de Estado, um Estado Democrático⁵². O poder então seria consolidado no corpo do Estado, noutros dizeres, haveria uma transferência da soberania estatal monárquica para aqueles que fazem parte do Estado.

3.1.3.4. Novas Perspectivas sobre Soberania

Não obstante as semelhanças de Jean Bodin e Thomas Hobbes (favorecimento as monarquias absolutistas) e a distanciação de Jean-Jacques Rousseau (favorecimento à república), o ponto de convergência entre os três filósofos cinge na importância de o poder ser indivisível, seja na personalização do príncipe soberano, seja na personalização do corpo do Estado.

Em que pese as ideias de Jean Bodin serem do século XVI e retratarem diretamente o favorecimento das monarquias, o posicionamento do filósofo francês é importante não só por ser o primeiro⁵³ a abordar o tema, mas também por insistir que a soberania é indivisível, a qual embora ganhe novos contornos com a Paz de Vestefália, o final da Segunda Guerra Mundial⁵⁴ e a globalização, ainda é visível atualmente.

A Paz de Vestefália, de 1648, consigna um novel modelo de Estado, ao instituir o chamado Estado Moderno, o qual assenta a importância da soberania e da territorialidade, a igualdade entre os Estados, e a não intervenção em um Estado soberano. Nota-se no cenário externo os primeiros desenhos do Direito Internacional.

⁵² Em o Contrato Social nota-se que o “Estado sendo delineado como um corpo moral dotado de uma vontade geral. Essa vontade do soberano é voltada ao bem de todos os seus membros, pois se encontra na intersecção dos interesses comuns dos indivíduos, isto é, naquilo que eles desejam na condição de cidadãos. Segundo Rousseau, tal deve ser a fonte das leis republicanas, leis que tratam a todos igualmente e são a manifestação da própria liberdade civil, na medida em que cada um obedece à legislação à qual deu seu consentimento. Desse modo, o genebrino compreende que a cidadania demanda um compromisso de todos com o bem da coletividade, pois ao fazer uso do poder legislativo que lhes compete, eles precisam pensar prioritariamente naquilo que é melhor para o Estado [...]. (MOSCATOLI, 2015, p.50)

⁵³ “[...] o tema da soberania aparece pela primeira vez na obra bodiniana no capítulo II do *Methodus*”. (BARROS, 1996, p.139)

⁵⁴ Com termo final da Segunda Guerra Mundial a soberania absoluta proposta por Jean Bodin, “passa a sofrer um abalo dramático com a crescente preocupação em se efetivar os direitos humanos no plano internacional, sujeitando-se às limitações decorrentes de sua proteção”. (MAZZOULI, 2018, p.758)

Com o termo final da Segunda Guerra Mundial e os reflexos das atrocidades cometidas durante o conflito bélico, a temática da soberania apresentou novas perspectivas, em especial as relativas aos direitos humanos, fazendo despontar no cenário externo, o Direito Internacional e, ainda, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, ganham reconhecimento dos Estados e trazem o compartilhamento de soberania entre Estados e Organizações Internacionais.

Outra percepção que expõe a necessidade do compartilhamento de soberania é a globalização. Esse fenômeno diminuiu as barreiras físicas do Estado, com a velocidade de distribuição de informações, notícias, acontecimentos, e afins, e com a maior facilidade de locomoção dos indivíduos, acarretando uma aproximação – forçada ou não – entre os Estados.

Analisando a temática sob a ótica contemporânea, observa-se no cenário internacional que nem sempre os Estados estão dispostos a compartilhar sua soberania, principalmente quando o assunto afeta diretamente sua posição no contexto interno^{55 56}, mesmo quando se trata de violações aos direitos humanos. Nesse pensar, J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 90) explana que:

O Estado, tal como acaba de ser caracterizado, corresponde, no essencial, ao modelo de Estado emergente da Paz de Westfália (1648). Este modelo, assente, basicamente, na ideia de unidade política soberana do Estado, está hoje relativamente em crise como resultado dos fenômenos da globalização, da internacionalização e da integração interestatal.

Assim sendo, mesmo com as considerações advindas da Paz de Vestefália, a ideia de proteção aos direitos humanos oriundas após a Segunda Guerra Mundial e as constantes mudanças provenientes da globalização, alguns Estados ainda reivindicam a concepção de soberania estratificada proposta por Jean Bodin. Logo, a ideia do filósofo francês ainda encontra abrigo hodiernamente.

Trazendo essa análise para os fluxos migratórios, constata-se que os Estados ainda possuem liberdade para decidir o cumprimento dos instrumentos internacionais de proteção aos migrantes e refugiados quando desejem. Novamente, na perspectiva doméstica brasileira tem-se que a Lei Maior consigna um rito específico para que uma norma internacional seja válida

⁵⁵ A França e a Áustria fecharam suas fronteiras com a Itália quando a crise dos refugiados na Europa, em 2015, chegou a suas portas. Nesse sentido ver: SILVEIRA, V. O.; FERNANDES, A. C. S. . A Crise Migratória na União Europeia e a Proteção dos Direitos Humanos sob a Perspectiva do Estado Constitucional Cooperativo.

⁵⁶ Os Estados Unidos da América saíram do Acordo de Paris, acordo ambiental, cujo objetivo é estabelecer metas para diminuição de emissão de gases na atmosfera, para conter o efeito estufa.

dentro do território nacional, ou seja, existe uma independência do Estado, apesar dos avanços do “*jus cogens*”⁵⁷ internacional.

Observando esses pontos, compreende-se que os Estados, de maneira geral, ainda reputam suas soberanias indivisíveis. No entanto, “admitir [em pleno século XXI] que a soberania possui um caráter absoluto seria equivalente a negar a existência do próprio direito internacional”. (JOSLIN, 2010, p.30)

Érica Barbosa Joslin (2010) anota o surgimento de um Nova Teoria Geral do Estado, que abarca novos elementos e readéqua as definições e estruturas do Estado clássico e da própria sociedade, haja vista que o progresso mundial que diminui espaços e aproxima os mundos, expõe cada vez mais que marchamos para um mundo unificado. “Trata-se do desafio de capturar as necessidades emanadas da realidade sem desprezar o que ultrapassa as fronteiras do próprio Estado”. (JOSLIN, 2010, p.42)

Identifica-se assim uma Nova Teoria Geral do Estado, influenciada diretamente pela globalização, que dada a facilidade de locomoção e informação aproximou, querendo ou não, os Estados. Nesse seguimento, desponta no cenário internacional as ideias de Peter Häberle e o Estado Constitucional Cooperativo, o qual reflete-se no tópico a seguir.

3.2. O ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO E A SOBERANIA COMPARTILHADA

Conforme aventando no primeiro capítulo os direitos humanos são comumente divididos em três dimensões. Sendo na primeira, consignado os direitos de civis e políticos; na segunda, os direitos sociais e econômicos; e na terceira, o direito de fraternidade, cujo objetivo é a proteção de coletividades, inclusive de forma difusa.

Importa destacar que todas as dimensões de direitos humanos são importantes e representam um avanço na proteção de direitos básicos de qualquer indivíduo, pelo simples fato de serem humanos. Entretanto, aprofundando a pesquisa para a temática dos fluxos migratórios,

⁵⁷ Segundo as lições de Cláudio Finkelstein (2013), as normas de Direito Internacional “*jus cogens*” são imperativas, em outras palavras, devem ser respeitadas pelos Estados signatários da Convenção de Viena de 1969. Nos termos do artigo 53 da referida Convenção: “Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (*jus cogens*). É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”. (BRASIL, 2009)

nota-se que o primeiro passo para a proteção de direitos humanos é a empatia com o próximo, a qual pode ser representada pelo princípio da fraternidade.

Com efeito, independentemente das razões que levam os migrantes e refugiados a saírem de seus locais de origem ou domicílio, uma questão é latente na maioria dos casos, a entrada regular em um Estado soberano. Noutros dizeres, seja por questões econômicas, sociais, climáticas, perseguições ou outras, ainda que estejam em uma situação de ofensa direta a dignidade humana os migrantes e refugiados esbarram na soberania estatal.

É nesse contexto que se apresenta a visão capitaneada pelo Estado Constitucional Cooperativo, o qual expressa a ideia de soberania com novos contornos e cujo espírito está intimamente relacionado ao direito de fraternidade.

A ideia de um Estado Constitucional Cooperativo foi proposta por Peter Häberle na década de 70. As nuances envolvidas em seu estudo têm por pano de fundo a cooperação entre Estados soberanos no ordenamento jurídico internacional. (HÄBERLE, 2007)

“Estado Constitucional Cooperativo” é o Estado que justamente encontra sua identidade também no Direito Internacional, no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, assim como no campo da solidariedade. (grifos presentes no original) (HÄBERLE, 2007, p.4)

O Estado Constitucional Cooperativo altera a definição clássica de Estado Constitucional Nacional, compreendido como Estado Constitucional Democrático no plano interno, todavia não cooperante no cenário internacional. O Estado Constitucional Cooperativo não deixa de ser um Estado Nacional, contudo, adiciona a essa estrutura fundamentos de abertura, cooperação e integração que descaracterizam o Estado Nacional como uma unidade fechada e centralizada na soberania nacional. (MALISKA, 2007)

Nesse segmento, o Estado Constitucional Cooperativo idealizado por Peter Häberle apresenta um avanço da concepção tradicional de Estado, saindo de uma perspectiva fechada quanto aos interesses locais e soberano nas suas decisões, para um Estado aberto à realidade e às inclinações internacionais, o que se faz por meio da cooperação. (JOSLIN, 2010)

O Estado Constitucional Cooperativo vive da cooperação com outros Estados, comunidades de Estados e organizações internacionais. Ele conserva e afirma isso a despeito de sua identidade, mesmo frente a essas confirmações. Ele toma para si as estruturas constitucionais do direito internacional comunitário sem perder ou deixar, completamente, seus próprios contornos. (HÄBERLE, 2007, p.9)

Depreende-se assim que o Estado passa a se preocupar com as questões ventiladas pelo Direito Internacional. Indo mais além, infere-se que o Estado Constitucional Cooperativo

adapta o Estado tradicional à realidade global, à medida que compatibiliza seu sistema às necessidades além das fronteiras.

Nesse sentido, é possível pensar que o Estado Constitucional Cooperativo dada sua abertura e inclinação internacional atualiza as relações entre os indivíduos, e os Estados e as Organizações Internacionais, ressignificando o conceito de soberania no século XXI em prol da proteção dos direitos humanos fundamentais.

O Estado proposto por Peter Häberle traz uma visão humanitária que não analisa os pormenores da clássica teoria geral do Estado (território, povo e soberania), entendimento estratificado de Jean Bodin, analisa, todavia, as necessidades dos seres humanos, partindo da premissa de uma soberania compartilhada e não usurpada.

Complementando essa ideia Ernani Contipelli (2016, p.91) pondera que:

[...] es posible afirmar que el concepto Estado Constitucional Cooperativo está directamente vinculado a la existencia de un acercamiento entre orden internacional e interna, en que los problemas enfrentados domésticamente no pertenecen a ese o aquel Estado, sino a un orden de carácter supranacional que exige una cooperación continua y mutua determinada desde puntos de intersección existentes en los textos constitucionales y consecuente compartición de soberanía⁵⁸.

Por conseguinte, a perspectiva adotada pelo Estado Constitucional Cooperativo é a de integração dos Estados com vistas a solucionar problemas conjuntamente, sem que isso afete a soberania.

Lívia Gaigher Bosio Campello e João Felipe Menezes Lopes (2017) consignam que as razões dessa cooperação estatal em nível internacional são complexas, porém seria plausível reconhecer dois fatores inicialmente. O primeiro aspecto estaria relacionado à necessidade de proporcionar a circulação e a geração de riquezas em escala mundial. Já o segundo estaria relacionado à promoção dos direitos humanos, mormente pretendendo evitar as experiências passadas de grave violação destes direitos.

É fato que a soberania tradicional, superior e imutável, não encontra espaço atualmente, dada sua complexidade de se manter em uma comunidade globalizada. Isso porque os efeitos do fenômeno da globalização ampliaram as relações de interdependência entre Estados e cidadãos, porquanto, com o encurtamento das distâncias entre Estados, os problemas que atingem um determinado local certamente terão consequências em outras regiões do globo,

⁵⁸ Tradução livre: “é possível afirmar que o conceito Estado Constitucional Cooperativo é diretamente ligado à existência de uma abordagem entre ordem internacional e interna, em que os problemas enfrentado domesticamente não pertencem a esse ou aquele Estado, mas a uma ordem de caráter supranacional que requer cooperação contínua e mútua determinado a partir de pontos de interseção existentes nos textos constitucionais e consequente partilha de soberania”.

tornando difícil para os governos proteger adequadamente suas populações e territórios. (CONTIPELLI, 2016)

Nesse sentido, dispõe Jesús Lima Torrado (2000, p.44):

[...] la globalización, por la profundidad, intensidad y extensión con que penetra el tejido social de todos los países del mundo, afecta a todas las cuestiones que son objeto de estudio en la Teoría de los Derechos Humanos. La globalización afecta decisivamente a un presupuesto teórico de los derechos tan importante como es la teoría del poder. Afecta además a todos y cada uno de sus elementos estructurales: al sujeto, al objeto . . . siendo especialmente importante sin embargo, su repercusión sobre el sistema de garantías.⁵⁹

A adequação dos alicerces do Estado Constitucional clássico à realidade fora do Estado – dimensão internacional – impõe a harmonização dos poderes do Estado com os princípios de direitos humanos, o que se repisa, faz-se por meio da cooperação e integração. Dessa maneira, tornar-se imperioso um novel posicionamento jurídico, fundamentado na responsabilidade solidária e comum.

Para Maliska (2007), a cooperação internacional do ponto de vista normativo relativiza o princípio da supremacia da Constituição, não o subordinando aos ditames internacionais, mas o entendendo como uma estrutura aberta. Melhor dizendo, a cooperação, sobretudo, nas questões relativas aos Direitos Humanos, deve ter um posicionamento firmado quando houver uma possível incompatibilidade entre o texto maior e a dicção de um ato normativo internacional.⁶⁰

Entretanto, em que pese a tutela internacional e regional de direitos, salienta-se que os Estados não abdicaram de toda sua soberania, pois, permanecem como criadores e garantidores de seu sistema jurídico interno próprio, ou seja, do sistema nacional de proteção. (TUTYA, 2019, p.13)

Então, os Direitos Humanos, dada sua relevância e importância, seriam um critério de entrada das regras internacionais elaboradas cooperativamente quando essas estivessem em confronto com a Constituição. (MALISKA, 2007)

Não obstante às ideias de Maliska (2007), compreende-se que a intenção do Estado Constitucional Cooperativo na proteção de Direitos Humanos, se coaduna com a sistemática proposta pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, de não só criar normas conjuntas de

⁵⁹ Tradução livre: “a globalização, por causa da profundidade, intensidade e extensão com que o tecido social de todos os países do mundo, afeta todas as questões que são objeto de estudo na Teoria dos Direitos Humanos. A globalização afeta decisivamente a um pressuposto teórico dos direitos tão importante como é a teoria do poder. Ademais, afeta todos e cada um de seus elementos estruturais: o sujeito, o objeto... sendo especialmente importante, no entanto, o seu impacto no sistema de garantias”.

⁶⁰ Nesse sentido, tem-se o artigo 4º da Constituição Federal de 1988 – “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”. (BRASIL, 1988)

proteção a esses direitos, mas, também, de quando não houver normas, os Estados não se fecham a realidade que bate à porta.

A visão de soberania compartilhada, assim, poderia ser vislumbrada em dois momentos.

O primeiro na abertura para a realidade de que o mundo, hodiernamente, não é perfeito, logo, é necessário resolver problemas básicos, como questões econômicas, sociais, dentre outras, que podem ser resumidas em um só ponto, a proteção da dignidade humana.

As situações de ofensas à dignidade humana podem ser minimizadas com tratados, convenções, acordos, para tanto, os Estados precisam suavizar sua soberania e compreender que a integração e a cooperação é melhor saída.

Nos dizeres de Peter Häberle a “cooperação começa por contatos pontuais como, por exemplo, diálogo, passa pela negociação, e termina com um ‘estar à disposição do outro’”. (HÄBERLE, 2007, p.9)

O segundo ponto está consubstanciado no fato de que quando não houver normas internas e/ou internacionais sobre determinado caso, os Estados devem criar instrumentos normativos de proteção aos direitos humanos, ainda que a proteção não seja dada diretamente seu povo, mas a outro (ideia jurídica de fraternidade), permeando a ideia de que todos são sujeitos de direito internacional e merecem abrigo.

Assim sendo, quando uma circunstância complicada ou um problema assolar as fronteiras, os Estados se tornam automaticamente responsáveis por lidar com a situação, de modo que prevaleça o respeito à dignidade dos sujeitos de direito internacional. “Há então o reconhecimento da responsabilidade social dos Estados, interna e externamente”. (HÄBERLE, 2007, p.24)

O Brasil já visualizou a ideia de Estado Constitucional Cooperativo, embora esse termo não seja tão difundido, quando, por meio de resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) permitiu a entrada de haitianos, entre 2012 e 2017, respectivamente, sem que houvesse um instrumento legal doméstico e internacional que amparasse os casos. Ou seja, dada ausência de um documento jurídico interno e externo, com vistas a regularizar a entrada de migrantes oriundos do desastre natural que atingiu a República do Haiti e as consequências políticas e econômicas que envolvem a Venezuela, o governo brasileiro se moveu para proteger nacionais de outros Estados.

Nota-se assim, relativização da soberania brasileira, com fundamento no princípio da solidariedade. Em outras palavras, nota-se a superação do conceito estratificado de Jean Bodin, com desígnio de proteger os direitos humanos.

Observados os aspectos relevantes sobre a soberania e o Estado Constitucional Cooperativo, passa-se a análise do instituto do refúgio, para adiante refletir sobre a Lei de Migração brasileira de 2017 e a proteção dos direitos humanos.

4. DESLOCAMENTO HUMANO POR MOTIVOS CLIMÁTICOS E O INSTITUTO JURÍDICO DO REFÚGIO

O deslocamento humano decorrente de desastres ambientais está cada vez mais em voga, ante o número de pessoas que em busca de sobrevivência procuram outros Estados. Entretanto, nem sempre recebem o acolhimento esperado vez que o principal documento internacional sobre migrações, o Estatuto dos Refugiados de 1951 é omissivo quanto aos popularmente conhecido como refugiados ambientais.

Com intuito de compreender quem faz parte dessa categoria de pessoas e quais as proteções existentes atualmente no aparato internacional, analisa-se, inicialmente, dados sobre as alterações climáticas e, posteriormente, o conceito de refugiado proposto pelo Estatuto dos Refugiados de 1951. Adiante, reflete-se sobre o conceito doutrinário de refugiado ambiental e deslocado ambiental.

Por fim, analisa-se quatro documentos regionais de proteção aos refugiados e a tentativa de enquadramento dos deslocados ambientais: a Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969, Declaração de Cartagena de 1984, a Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes e a Convenção de Kampala de 2009, com vistas a observar as possíveis proteções existentes. Ao final, analisa-se a Resolução nº 2348 de 2019 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

4.1. DADOS SOBRE OS DESLOCAMENTOS AMBIENTAIS

As alterações climáticas apresentam-se cada vez real e intensa na vida dos seres humanos. A título de exemplo, tem-se os furacões que todos os anos assolam a região central da América, o Caribe, e o sul dos Estados Unidos. No ano de 2017, os fenômenos climáticos denominados Harvey e Irma acarretaram destruição nos Estados Unidos e no Caribe. À época estimou-se que o furacão Irma era o maior já registrado no oceano Atlântico, vez que alcançou a escala máxima de 5 pontos. (MOLINA, 2018)

A presença de um furacão seja em pequena ou larga escala gera graves consequências a vida humana. As rajadas de vento destroem casas, plantações, levam sujeiras a lugares limpos, impactam na produção alimentar; causam destruição de escolas, hospitais, mercados; influenciam na ordem e segurança do local afetado; dentre outros pontos. Ou seja, é evidente que se um local atingido não oferece mais condições dignas de manutenção da vida humana

haverá deslocamento, o qual poderá ser passageiro ou definitivo, mas de toda forma haverá deslocamento por motivos climáticos.

Em 2010, a República do Haiti sofreu um grande abalo sísmico que acarretou o deslocamento de diversas pessoas para países vizinhos e para o Brasil, dada a boa impressão que os militares brasileiros deixaram à época que fizeram missão de paz no Estado em conjunto com a ONU. As consequências para a República do Haiti, no mesmo sentido dos efeitos gerados pelos furacões, foram grandes. O país ficou com falta de água, de alimento, de moradia, de escolas, de acesso básico ao sistema de saúde, fora as consequências referentes à segurança pública.

Outro ponto que se faz necessário destacar são alterações na temperatura da Terra. Consoante o relatório de 2019 do “*Intergovernmental Panel on Climate Change*⁶¹” tem-se que “*it is certain that globally averaged land surface air temperature (LSAT) has risen faster than the global mean surface temperature (i.e., combined LSAT and sea surface temperature) from preindustrial (1850–1900) to present day (1999–2018)*”⁶². (IPCC, 2019b)

Embora numa primeira análise as mudanças de temperatura da superfície terrestre não gerem impactos visuais, como, por exemplo, os furacões e os terremotos, é cediço que geram graves impactos ao meio ambiente e, por consequência, a vida humana. Segundo o IPCC o aquecimento global resulta em mudanças nas zonas polares – regiões frias que auxiliam na manutenção da temperatura da terra – acarretando aumento do nível do mar e mudanças nos ecossistemas de todo o globo. Com a temperatura cada vez mais alta, tende-se a alterar a estrutura, a composição e o funcionamento das chuvas. Dentre outras situações. (IPCC, 2019b)

Entrando no cenário brasileiro, nota-se como um bom exemplo de alteração climática a desertificação. Segundo os ensinamentos de Livia Gaigher Bósio Campello (2014, p.17):

Numa visão puramente agrônômica, pode ser considerada como uma diminuição da produtividade dos solos, como resultado do uso e gestão inadequados dos recursos naturais em territórios fragilizados pelas condições climáticas adversas. [...] não custa evidenciar que não se trata de um problema meteorológico ou ambiental somente, mas sim de uma ruptura do equilíbrio entre o meio ambiente e o sistema de exploração humana, ocasionada por uma crise climática, socioeconômica e ambiental que, por sua vez, desencadeia um novo processo de degradação, dificultando ou impedindo a conservação do solo, imprescindível para o desenvolvimento sustentável.

⁶¹ Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas.

Órgão criado no ano de 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O intuito do IPCC é reunir e apresentar a comunidade global informações científicas sobre o clima e as possíveis ações para que a política climática seja desenvolvida. Ademais, os relatórios elaborados pelo IPCC são importantes para a compreensão dos eventos climáticos nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas. (IPCC, 2019a)

⁶² Tradução livre: É certo que a temperatura global do ar na superfície terrestre (LSAT) aumentou mais rapidamente do que a temperatura média global da superfície (isto é, LSAT combinada e temperatura da superfície do mar) do pré-industrial (1850 a 1900) até os dias atuais (1999 a 2018).

Vislumbra-se que as mudanças climáticas são reais e podem afetar todo o globo caso as medidas de contenção não sejam tomadas. Em 1992, aconteceu no Rio de Janeiro, Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, popularmente conhecida como Rio-92, esse evento marcou a posição do direito ambiental no cenário internacional, tendo em vista que 179 Estados soberanos participaram com escopo de criar uma agenda global de discussão acerca dos problemas ambientais. (MOLINA, 2018) Desde então alguns eventos acontecem para debater a temática⁶³.

Embora o tema tenha cada vez espaço no cenário global, uma das maiores consequências das alterações climáticas às vezes fica de lado, a questão dos deslocamentos humanos em decorrência de fenômenos da natureza. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, até final de 2018 havia cerca de 70,8 milhões de pessoas em situação de deslocamento forçado em razão de perseguição, confrontos armados e violações de direitos humanos. Aponta-se que por minuto, 25 são compelidas a fugir. (UNHCR, 2018) Esse número revelado pelo ACNUR não faz distinção entre refugiados e demais migrantes.

Os relatórios do ACNUR não podem ser levados a cabo como uma estimativa real, visto que diversas situações não chegam ao conhecimento do órgão, isto posto, é fato que o número de refugiados no mundo deve ser superior ao indicado no relatório anual.

Não obstante à importância do ACNUR no cuidado e proteção aos refugiados – consoante a redação do Estatuto do Refugiados de 1951 – os deslocados ambientais também merecem atenção, vez que todas as migrações de caráter forçado – sem escolha, uma nítida violação ao princípio da dignidade humana – devem ser analisadas.

Os fluxos migratórios que têm como causa a mudança do clima e que abarcam danos e intervenções causados por ações humanas, especialmente os relacionados ao meio ambiente, merecem destaque, uma vez que correspondem a situações em que não há outra alternativa para a pessoa ou ao grupo de pessoas, a não ser a mudança forçada de residência para outro território. (MOLINA, 2018, p.120)

Os deslocados ambientais ao saírem de seus locais de origem ou residência habitual, em razão da ausência de reconhecimento jurídico no cenário internacional, dependem das ações dos Estados que os recebem para ter acesso à regularização de sua situação como estrangeiro,

⁶³ “A Conferência das Partes reúne anualmente os Estados membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas [iniciada em 1994] sobre Mudança do Clima para tomar decisões coletivas e consensuais, devendo ocorrer o aceite unânime das Partes, sendo soberanas e válidas a todos os signatários” (MOLINA, 2018, p. 27) Conferência das Partes: Berlim (1995), Genebra (1996), Quioto (1997), Buenos Aires (1998), Bonn (1999), Haia (2000), Marraqueche (2001), Nova Deli (2002), Milão (2003), Buenos Aires (2004), Montreal (2005), Nairóbi (2006), Bali (2007), Poznan (2008), Copenhague (2009), Cancun (2010), Durban (2011), Doha (2012), Varsóvia (2013), Lima (2014), Paris (2015) e Marraqueche (2016). (MOLINA, 2018, p. 27)

bem como, das garantias mínimas de direitos humanos, como, por exemplo, o acesso à saúde e à moradia digna.

E sem a instituição de regras básicas de acesso, as fronteiras do Estado soberano podem se sobrecarregar por falta de respaldo jurídico de entrada, acarretando a xenofobia, a ocupação irregular, ou ainda, ações violentas contra os migrantes que apenas desejam lugar seguro para se estabelecerem.

Nos termos do último relatório do “*Internal Displacement Monitoring Centre*”⁶⁴, centro de monitoramento independente criado em 1998, como órgão do Conselho Norueguês para os Refugiados, que fornece estimativa apuradas, consolidadas e que conta com diversas fontes, dos deslocamentos humanos internos decorrentes de violência e desastres ambientais (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, 2019a), estima-se que 17,2 milhões de pessoas estão em situação de deslocamento em decorrência de desastres ambientais, a pesquisa foi feita com base em dados de 144 países. (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, 2019b)

Given the large and growing challenge that the phenomenon represents, and that climate change is aggravating the frequency, severity and impacts of hazards, the importance of accurate and comprehensive monitoring across the world is vital to measure progress or lack thereof in addressing it. (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, 2019b, p.10)

Já o relatório “*Global Migration Indicators*” de 2018 da IOM, aponta que em 2017 cerca de 18,8 milhões de pessoas em 135 países foram deslocadas no mundo em razão de desastres ambientais, sendo que esses migrantes se somam aos 227,6 milhões de indivíduos forçados a migrar entre 2008 e 2016. (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2018)

É clarividente, então, a relevância da temática e a necessidade de regulamentação no cenário internacional. Entretanto, atualmente, as movimentações internacionais dos Estados para criação de um documento nos moldes do Estatuto dos Refugiados de 1951 que vise assegurar direitos mínimos aos deslocados ambientais é lenta. No mesmo sentido, não há esforços claros dos Estados para a criação de um Protocolo Adicional ao Estatuto dos Refugiados de 1951 reconhecendo os deslocados ambientais como refugiados, para poderem gozar das proteções existentes.

Ademais, caso não haja posicionamento firme da comunidade internacional, os números de deslocados ambientais irão aumentar, não só pelos fenômenos da natureza cada vez mais

⁶⁴ Tradução livre: Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno.

presentes, mas também porque o número de indivíduos deslocados cresce constantemente, sem o respaldo regional e global.

4.2. O CONCEITO NORMATIVO DE REFUGIADO

De início, tem-se que para compreender o conceito de refugiado proposto pelo principal documento internacional sobre o tema é imperioso tecer alguns comentários sobre o momento histórico da época de sua elaboração.

No período de 1939 a 1945, o mundo observou uma das maiores guerras já documentadas, a Segunda Guerra Mundial. O conflito armado movido pela Alemanha e aliados tinha por pano de fundo a tentativa de se autoafirmar após a derrota sofrida na Primeira Guerra Mundial, assim sendo, a guerra eclodiu quando o exército de Adolf Hitler invadiu a Polônia em 1º de setembro de 1939. (HOBSBAWM, 2014)

Com efeito, durante as investidas bélicas a Alemanha nazista permitiu violações a vida humana incomparáveis com outras guerras, especialmente os horrores cometidos nos campos de concentração. (GUERRA, 2014)

Nesse sentido, o líder nazista fora conivente com a morte de diversos seguimentos civis, como, por exemplo, ciganos, doentes físicos e mentais, crianças, homens, mulheres e, notadamente, os judeus. Para se ter uma ideia, segundo o historiador Eric Hobsbawm (2014) estima-se que cerca de 5 milhões de judeus tiveram suas vidas ceifadas durante o conflito armado, sendo a estimativa geral de mortes entorno de 54 milhões.

Outra consequência da guerra fora o número de pessoas que se deslocaram em busca de sobrevivência. Eric Hobsbawm (2014) aduz que em maio de 1945 havia cerca de 40,5 milhões de pessoas sem Estado na Europa. Com o termo final da guerra, em 8 de maio de 1945 – rendição dos nazistas – e 14 de agosto – rendição do Japão –, a comunidade internacional começou a pensar em formas de evitar novos conflitos da mesma proporção.

Nesse seguimento, os países vencedores se mobilizaram para a criação de uma organização mundial que priorizasse o diálogo e o compartilhamento de interesses entre os Estados. Assim sendo, em 26 de junho de 1945, 50 países se reuniram na cidade de São Francisco, Estados Unidos da América, durante a “*Conferencia de las Naciones Unidas sobre*

*Organización Internacional, para redactar la Carta de las Naciones Unidas*⁶⁵. (NACIONES UNIDAS, 2019a)

E foi por meio dessa Carta que, em 24 de outubro de 1945, com a assinatura da maioria dos países presentes na Conferência restou criada a Organização das Nações Unidas (ONU)⁶⁶. (NACIONES UNIDAS, 2019a)

Consoante a referida Carta, a Organização das Nações Unidas pode tomar decisões e executar ações sobre temas como: *“la paz y la seguridad, el cambio climático, el desarrollo sostenible, los derechos humanos, el desarme, el terrorismo, las emergencias humanitaria y de salud, la igualdad de género, la gobernanza, la producción de alimentos y mucho más”*⁶⁷. (NACIONES UNIDAS, 2019b)

Dada sua característica singular e importância no cenário internacional, alguns Estados começaram a questionar a ONU sobre as ações a serem tomadas frente ao elevado número de pessoas que deslocaram durante a Segunda Guerra Mundial, para fugir das atrocidades cometidas pelos nazistas e seus aliados, e que com o fim do conflito não puderam ou não quiseram regressar aos seus locais de origem, acarretando a permanência em outros Estados.

Diante dessa situação, em 1950 a Organização das Nações Unidas criou um órgão para cuidar especificadamente das pessoas deslocadas durante a Segunda Guerra Mundial, intitulado de Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o qual iniciou seus trabalhos em janeiro de 1951 (ACNUR, 2019)

Em julho de 1951, durante a Convenção de Genebra, restou consolidado o Estatuto dos Refugiados, “cujo objetivo não era somente ratificar o posicionamento internacional acerca desses seres humanos em situação de risco, mas, também, deixar expresso um acordo que protegesse esse grupo específico de pessoas” (CAROLINA SANTOS; SILVEIRA, 2018, p.870).

Logo em seu primeiro artigo, o Estatuto aponta quem são os refugiados e qual o período de aplicação do documento internacional. E para fins didáticos analisa-se de maneira separada a ideia conceitual e o lapso temporal.

Consoante a disposição do artigo 1º-A2 do aludido Estatuto, sob a perspectiva internacional, são considerados refugiados:

⁶⁵ Tradução livre: Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, para redigir a Carta das Nações Unidas.

⁶⁶ Registra-se que atualmente 193 países são signatários desse documento. (NACIONES UNIDAS, 2019b)

⁶⁷ Tradução livre: a paz e a segurança, as mudanças climáticas, o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos, o desarmamento, o terrorismo, as emergências humanitárias e de saúde, a igualdade de gênero, a governança, a produção de alimentos e muito mais

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

[...]

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

(ACNUR, 1951)

Extraí-se do trecho acima colacionado que em decorrência dos fatos ocorridos até 31 de dezembro de 1950, ou seja, faz-se uma alusão indireta aos movimentos bélicos da Primeira Guerra Mundial e, especialmente, da Segunda Guerra Mundial dada sua proporção, se enquadram no conceito de refugiados os indivíduos que por perseguição de raça – referência à perseguição nazista aos judeus -, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, que até a data estabelecida pelo documento internacional estão fora de seus Estados ou local de origem e não podem ou não desejam retornar, haja vista o receio de atentados contra suas vidas.

Adiante, o item B do mesmo artigo dispõe que:

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

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa";

ou

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

(ACNUR, 1951)

Assim sendo, os países contratantes poderiam escolher se a adesão seria somente para eventos ocorridos Europa ou na Europa e em outros lugares. Aqui é importante destacar que essa questão de “outros lugares” é bem relativa, pois os sentimentos envolvidos durante a confecção dos termos foram claramente influenciados pelas atrocidades observadas na Segunda Guerra Mundial, tanto é que o continente europeu esteve nas duas opções dadas aos contratantes.

Compartilha desse pensamento Liliane Jubilut (2007, p. 84-85):

A existência desta limitação geográfica é decorrência da pressão dos Estados europeus que se sentiam prejudicados com a enorme massa de refugiados em seus territórios, e que queriam que houvesse uma redistribuição desse contingente. O atendimento desta reivindicação seria, no entanto, impossível, caso se incluíssem refugiados provenientes de outras localidades, especialmente de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.

Dessa maneira, muitos Estados adotaram a reserva, reconhecendo como refugiados somente os europeus e em decorrência de fatos acontecidos na Europa. De acordo com Marshall Conley (1993) citado por Júlia Bertino Moreira e Janine Borba (2018), isso demonstrava que os países signatários entendiam que a posição de refugiado seria temporária. Vislumbra-se assim que o conceito de refugiado restou estratificado e parado no tempo.

Ainda nesse entendimento, convém pontuar que é impensável compreender que a Organização das Nações Unidas realmente acreditou que somente haveria refugiados até uma data específica. Isso porque mesmo não havendo propensão a outro embate armado na proporção da Segunda Guerra Mundial, os desentendimentos por questões territoriais e históricos ainda assolavam o mundo.

Tanto é que alguns anos depois, da criação da ONU e da elaboração do Estatuto dos Refugiados de 1951, desencadearam vários confrontos bélicos, como por exemplo: a Guerra da Coreia (1950-1953)⁶⁸, a Guerra da Argélia (1954 - 1962)⁶⁹, a Guerra do Vietnã (1955 - 1975)⁷⁰, a Guerra de Independência de Angola (1961 - 1975)⁷¹, dentre outras.

Não obstante às novas hostilidades armadas, as disposições empregadas no Estatuto dos Refugiados de 1951 permaneceram incólumes até 1967. Em outras palavras, apesar de ser notória a existência de muitas pessoas sofrendo diante de novos conflitos bélicos, o principal documento internacional de proteção só ganhou uma nova roupagem cerca de 16 anos depois, com o advento do Protocolo Adicional de 1967.

Percebendo o surgimento de novas categorias de refugiados e a ausência de um instrumento normativo válido que pudesse assegurar mínimas condições de proteção, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e a Assembleia Geral das Nações Unidas, convocaram os membros e interessados em 1966 para discutirem a situação dos novos fluxos migratórios existentes e a necessidade de uma regulamentação internacional. Restando aprovado, então, Protocolo Adicional ao Estatuto dos Refugiados de 1951 em 1967, denominado de Protocolo de 1967. (CAROLINA SANTOS; SILVEIRA, 2018, p.871).

O Protocolo Adicional de 1967 cuidou apenas de ampliar o período de abrangência temporal e territorial do Estatuto dos Refugiados de 1951, conforme se verifica do preâmbulo⁷² e artigo 1º.

⁶⁸ A Guerra da Coreia dividiu o território em Coreia do Norte e Coreia do Sul por meio de um armistício.

⁶⁹ A Guerra da Argélia resultou na independência do país africano da França.

⁷⁰ À época da Guerra do Vietnã o país estava sob duas lideranças, as quais tinha ideias contrárias, todavia, desejavam unificar o país, as desavenças acabaram culminando na guerra.

⁷¹ A Guerra da Angola resultou na independência do país africano de Portugal.

⁷² Os Estados Partes no presente Protocolo,

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951,

ARTIGO 1

Disposições Gerais

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.

(ACNUR, 1967)

De tal modo, para os países signatários do Protocolo Adicional o conceito de refugiado permaneceu incólume, nos termos do Estatuto dos Refugiados de 1951, contudo, a partir de sua vigência a solicitação de refúgio pode ser feita em decorrência de acontecimentos fora do continente europeu e após 1951.

É válido registrar que o Protocolo Adicional de 1967 permite que países não signatários do Estatuto dos Refugiados de 1951 façam sua adesão, assim sendo, tem-se que 146⁷³ países aderiram ao Protocolo. (UNHCR, 2017)

Como visto, apesar das relevantes alterações promovidas pelo Protocolo Adicional de 1967 e a boa aderência dos Estados soberanos, o conceito elaborado em 1951 não sofreu transformação. Dessa maneira, infere-se que as novas categorias de deslocados, como, por exemplo, os deslocados ambientais, encontram ainda problemas para serem reconhecidos.

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção, Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto, Convencionaram o seguinte: [...]
(ACNUR, 1967)

⁷³ Destaca-se que: Madagascar e São Cristóvão e Névis apenas aderiram o Estatuto dos Refugiados de 1951; e Cabo Verde, Estados Unidos e Venezuela somente aderiram o Protocolo Adicional de 1967. (UNHCR, 2017).

4.3. O CONCEITO DOUTRINÁRIO DE REFUGIADO AMBIENTAL E MIGRANTE AMBIENTAL

A ideia de refugiados ambientais foi aventada pela primeira vez por Essam El-Hinnawi, em 1985, durante um evento do *United Nations Environment Programme*⁷⁴, o qual conceituou da seguinte maneira:

*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.*⁷⁵ (Essam El- Hinnawi, 1985, apud CARDY, 1994, p.2)

Adiante, em 1988, Jodi L. Jacobson trouxe a ideia de que os refugiados ambientais se encontram em situação temporária de migração, ante a ocorrência de fenômenos climáticos, como, por exemplo, a desertificação, que impede o cultivo de alimentos e afeta seu sustento, ou, por exemplo, a degradação ambiental que atinge diretamente a saúde humana, dentre outros. (JACOBSON, 1988, apud RAMOS, 2011)

Já em 1995, Norman Myers e Jennifer Kent aprofundaram a ideia combinando os pensamentos anteriores:

*Environmental refugees are persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of environmental factors of unusual scope, notably drought, desertification, deforestation, soil erosion, water shortages and climate change, also natural disasters such as cyclones, storm surges and floods. In face of environmental threats, people feel they have no alternative but to seek sustenance elsewhere, whether within their own countries or beyond and whether on a semi-permanent or permanent basis.*⁷⁶ (MYERS; KENT, 1995, p.18)

No entanto, apesar de a temática ter sido levantada em debate internacional como uma das consequências das mudanças climáticas, não houve uma forte inclinação para a positivação

⁷⁴ Tradução livre: Programa das Nações Unidas para o Ambiente.

⁷⁵ Tradução livre: Refugiados Ambientais são aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu hábitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a uma perturbação ambiental acentuada (natural e / ou desencadeada por pessoas) que comprometeu sua existência e / ou afetou seriamente a qualidade de vida. Por "rupturas ambientais", nesta definição, entende-se qualquer alteração física, química e / ou biológica no ecossistema (ou na base de recursos) que o torne, temporária ou permanentemente, inadequado para sustentar a vida humana.

⁷⁶ Tradução livre: Refugiados ambientais são pessoas que não podem mais obter um meio de vida seguro em suas comunidades tradicionais. pátrias devido a fatores ambientais de escopo incomum, notadamente a seca, a desertificação, desmatamento, erosão do solo, escassez de água e mudanças climáticas, e também desastres naturais como ciclones, tempestades e inundações. Em face de ameaças ambientais, as pessoas sentem que não têm alternativa, mas não procuram sustento em outros lugares, seja dentro de seus próprios países ou além, seja em caráter semipermanente ou base permanente.

de um documento específico para essa categoria de pessoas ou alargamento do conceito de refugiado previsto no Estatuto dos Refugiados de 1951.

Na visão de Astri Suhrke (1993) os levantamentos apresentados no cenário internacional não foram confiáveis e estariam àquela época inflacionados, com escopo de criar uma clemência para com os ‘novos refugiados’. E ainda, sob a perspectiva política, não houve uma análise real da situação em cada continente, ponderando assim que as instituições e medidas de socorro “*relevant to industrial pollution in the United States were hardly applicable to peasants displaced by floods in Bangladesh, or driven by famine across international borders in Africa*”⁷⁷. (SUHRKE, 1993, p.7)

Já para David Keane (2004) a terminologia refugiado ambiental é incorreta, vez que a situação fática por traz do conceito está conectada apenas as situações de natureza ambiental e não a situações de cunho jurídico. E como não há respaldo legal no Estatuto dos Refugiados de 1951 para enquadrar essa situação, não há o que se falar em refúgio.

Para Fernanda Brusa Molino (2018, p.119):

o termo “refugiado ambiental” não é o corretamente empregado, justamente porque não se verifica a existência de qualquer tipo de perseguição. Pode configurar violação de direitos humanos em muitas situações, mas não há como enquadrar tais movimentos migratórios no refúgio, uma vez que são situações distintas, apesar do fim bastante similar, a proteção e o acolhimento de estrangeiros.

Assim, sem uma posição mais forte da comunidade internacional frente as situações dos indivíduos que deixam seus locais de origem ou residência habitual em busca de sobrevivência, porque um fenômeno climático atingiu sua morada, o fluxo migratório ambiental não é reconhecido, com base no Estatuto dos Refugiados de 1951, como uma possibilidade de refúgio.

Nesse sentido, uma vez que a terminologia refugiado ambiental não encontra guarida jurídica em documentos específicos no Direito Internacional, por não estar inserida nas características previstas no Estatuto dos Refugiados, tem-se que os fluxos migratórios decorrentes de desastres ambientais surgem como uma nova situação jurídica. (RAMOS, 2011)

Em vista dessa circunstância de insegurança conceitual e jurídica, e não negando a existência dos fluxos migratórios desencadeados pelos desastres ambientais, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) conceituou a categoria de migrantes ambientais:

o termo aplica-se a pessoas ou grupos de pessoas que, devido a alterações ambientais repentinas ou progressivas que afectam negativamente as suas vidas ou as suas condições de vida, vêm-se obrigados a deixar as suas residências habituais, ou

⁷⁷ Tradução livre: relevante para a poluição industrial nos Estados Unidos dificilmente era aplicável a camponeses deslocados pelas inundações em Bangladesh, ou impulsionado pela fome através das fronteiras internacionais na África.

escolhem fazê-lo, temporariamente ou permanentemente, e que se deslocam dentro do próprio país ou para o estrangeiro ⁷⁸ (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2007, p. 43.)

Em simples palavras, os migrantes ambientais são os indivíduos que, na mesma sistemática dos refugiados, não podem ou desejam retornar aos seus Estados ou locais de origem, mas por motivo de alteração climática substancial ou calamidades ambientais.

As causas de migração ambiental forçada são as mais diversas, como, por exemplo, as condições naturais alagamentos, erupções vulcânicas e terremotos; as provocadas pela ação humana direta ou indiretamente, chuva ácida, aquecimento global, acidentes industriais, poluição; os projetos de desenvolvimento socioeconômico, exploração massiva de recursos ambientais, degradação ambiental, desmatamento; dentre outras. (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2007)

Érika Pires Ramos (2011, p.94) ressalta ainda que:

A migração ambiental, na maioria dos casos, é espécie de migração “reativa”, que se manifesta em resposta às perturbações ambientais que ameaçam a vida e a segurança humana, mas também pode ser de natureza “proativa” em razão dos processos graduais de deterioração ambiental.

Adentrando na questão da nomenclatura, no Brasil, Carolina de Abreu Batista Claro afasta ideia de que os deslocados ambientais são apenas migrantes oriundos de desastres ambientais. Para a autora, trata-se apenas de uma terminologia empregada que ignora o real sentido da migração, a busca por refúgio. (CLARO, 2018)

À vista disso, Carolina de Abreu Batista Claro (2018) compreende que os indivíduos em situação de risco em razão dos fenômenos climáticos são, sim, refugiados, haja vista que a palavra não é exclusiva do Estatuto dos Refugiados de 1951. E que a questão terminológica abre uma discussão desnecessária sobre o conceito desse grupo de pessoas em situação de risco e retarda a discussão sobre um regramento internacional de proteção. (CLARO, 2018)

Para a pesquisadora brasileira, os refugiados ambientais são refugiados não convencionais, que se deslocam de maneira forçada, internamente – dentro do Estado – ou internacionalmente – cruzando as fronteiras de um Estado soberano. Em decorrência de desastres ambientais que podem ou não ter a participação da ação humana ou são oriundos de fenômenos naturais. Tal deslocamento pode ser temporário – passagem de um ciclone, por exemplo, ou permanente – locais devastados por tsunamis, por exemplo. (CLARO, 2015)

⁷⁸ Tradução livre: Migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, por razões imperiosas de mudanças repentinas ou progressivas no meio ambiente que afetem adversamente suas vidas ou condições de vida, são obrigadas a deixar suas casas habituais, ou optar por fazê-lo, temporariamente ou permanentemente, e que se deslocam dentro do seu país ou no estrangeiro.

E ainda, trata-se de pessoas “em situação de vulnerabilidade ambiental, sendo que ela pode ou não ser combinada com outras formas de vulnerabilidade (social, econômica, política)”. (CLARO, 2018, p.79) Registra Érika Pires Ramos (2011, p.94) “que o reconhecimento de uma nova categoria, independente da denominação que se adote [...] tem motivado inúmeras controvérsias e disputas dentro e fora do regime internacional para refugiados”.

Em face de todo o exposto, compreende-se que, valendo-se do conceito normativo do Estatuto dos Refugiados de 1951, não existem refugiados ambientais. Primeiro porque a ideia de refúgio, observando o cenário internacional e sem levar em consideração a etimologia da palavra, está intimamente ligada ao Estatuto da década de cinquenta e nesse documento não há a possibilidade de uma interpretação extensiva ou alargamento do conceito de refugiado.

E segundo porque ainda não existe um instrumento jurídico internacionalmente reconhecido que conceitue os deslocados ambientais como uma nova modalidade de refugiados. Há apenas estudos doutrinários que utilizam a terminologia de refugiados ambientais com escopo de inclinar as posições internacionais para a proteção dessa categoria de migrantes.

Apesar disso, não se pode olvidar que o fluxo migratório existe e precisa ser debatido com afinco, com desígnio de encontrar soluções para a situação de vulnerabilidade que muitos seres humanos vêm suportando em decorrência dos desastres ambientais.

Dessa maneira, tem-se que nomenclatura mais prudente a ser utilizada é a de migrante, conforme ressalta a Organização Internacional para as Migrações. Sendo então, caracterizado pelo deslocamento humano forçado, de modo interno ou internacional, em razão de fenômenos da natureza, provocados ou não pela ação humana, que obrigam a saída de determinado território para fins de sobrevivência, e colocam o indivíduo em condição de vulnerabilidade.

Ao empregar o termo ‘migrante ambiental’ afasta-se as posições relutantes dos defensores do conceito estratificado do Estatuto dos Refugiados de 1951, e leva a discussão para três debates: a necessidade de proteção do meio ambiente, pois caso as degradações aumentem a tendência é que boa parte dos seres humanos sejam obrigados a migrar; a necessidade de criação de um instrumento jurídico específico para as migrações decorrentes de fenômenos ambientais; e/ou ainda, a abertura do Estatuto dos Refugiados de 1951 para inserir no conceito de refugiado os deslocados por motivos climáticos.

Depois de observadas as questões conceituais no espectro internacional, passa-se à análise de alguns instrumentos regionais referentes aos refugiados com intuito de observar a possibilidade de enquadramentos dos migrantes ambientais.

4.4. OS DOCUMENTOS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS E A TENTATIVA DE ENQUADRAMENTO DOS MIGRANTES AMBIENTAIS

Superadas as questões conceituais entre refugiados ambientais e migrantes ambientais. Reflete-se sobre a tentativa de encaixar os migrantes ambientais em instrumentos regionais de proteção aos refugiados.

4.4.1. Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969

No interregno de 1960 e 1970 eclodiram diversos movimentos nacionalistas no continente africano em busca da descolonização e do reconhecimento de independência. Ocorre que nem todos os novos Estados alcançaram tal reconhecimento de maneira pacífica, como, por exemplo, a Argélia. (SARAIVA, 1997 apud MOREIRA, 2006)

Segundo Alice Edwards *“the 1960s had witnessed the beginning of the collapse of colonial rule in Africa and the pursuit of self-determination by many colonies. Colonial wars that ravaged the continent brought with them large-scale outflows of refugees into neighboring countries”*.⁷⁹ (2006, p.209)

Estima-se que durante esse período, havia no mundo cerca de um milhão de pessoas deslocadas devido aos conflitos bélicos no continente africano. E em razão desse alto número tornou-se desafiador avaliar individualmente o ‘fundado receio de perseguição’, mencionado no Estatuto dos Refugiados de 1951. (MOREIRA, 2006)

Diante desse quadro e observando que o Protocolo Adicional de 1967 do Estatuto dos Refugiados de 1951 se tornou obsoleto frente a alta demanda de refugiados no continente africano, a Organização de Unidade Africana (OUA) convocou seus membros para uma convenção com intuito de discutir o caso e indicar medidas de contingência e proteção. Restando estabelecida em setembro de 1969, na cidade de Adis-Abeba, Etiópia, a Convenção da Organização de Unidade Africana⁸⁰.

⁷⁹ Tradução livre: A década de 1960 testemunhou o início do colapso do domínio colonial na África e a busca da autodeterminação por muitas colônias. As guerras coloniais que devastaram o continente trouxeram saídas de larga escala refugiados nos países vizinhos.

⁸⁰ Preâmbulo: Nós, Chefes de Estado e de Governo, reunidos em Adis-Abeba, de 6 a 10 de Setembro,
1 - Registamos com inquietação a existência de um incessante número crescente de refugiados em África e, desejosos de encontrar os meios de atenuar a sua miséria e sofrimento e de lhes assegurar uma vida e um futuro melhores;
2 - Reconhecendo que os problemas dos refugiados devem ser abordados de uma maneira essencialmente humanitária para se encontrar uma solução;
3 - Conscientes, contudo, de que os problemas dos refugiados constituem uma fonte de fricção entre numerosos Estados-Membros, e desejosos de travar na origem tais discórdias;

Segundo a Convenção da OUA de 1969, refugiado é:

Artigo I

Definição do termo Refugiado

1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

3 - No caso de uma pessoa com várias nacionalidades, a expressão do país da sua nacionalidade refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade; não será considerada privada da protecção do país da sua nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, baseada num receio fundado, não tenha pedido a protecção de um dos países da sua nacionalidade.

(ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1969)

Detrai-se do excerto acima que o documento regional africano manteve as disposições conceituais dispostas no Estatuto dos Refugiados de 1951 e acrescentou uma nova modalidade de refúgio consubstanciada na agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, uma nítida preocupação com os movimentos de independência que eclodiram no continente; e pautada em situações que de alguma maneira pudessem perturbar a ordem pública.

Analisando a inovação sob a ótica dos migrantes ambientais, tem-se que apesar de certos impactos ambientais, como, por exemplo, tsunamis e ciclones, dentre outros eventos, causarem

4 - Desejosos de estabelecer uma distinção entre um refugiado que procura fazer uma vida normal e pacífica e uma pessoa que foge do seu país com o único fim de fomentar a subversão a partir do exterior;

5 - Decididos a proceder de modo que as actividades de tais elementos subversivos sejam desencorajadas, em conformidade com a declaração sobre o problema da subversão e a resolução sobre o problema dos refugiados, adoptadas em Acra, em 1965;

6 - Conscientes de que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos do Homem reconhecem o princípio de que os seres humanos devem gozar sem discriminação de liberdades e direitos fundamentais;

7 - Tendo presente a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 2612 (XX), de 14 de Dezembro de 1967, referente à Declaração sobre o asilo territorial;

8 - Convictos de que todos os problemas do nosso continente devem ser resolvidos no espírito da Carta da Organização das Nações Unidas da Unidade Africana e no quadro de África;

9 - Reconhecendo que a Convenção das Nações Unidas, de 28 de Julho de 1951, modificada pelo Protocolo de 31 de Janeiro 1967, constitui o instrumento fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados e traduz a profunda solicitude dos Estados face aos refugiados, assim como o seu desejo de estabelecer normas comuns de tratamento dos refugiados;

10 - Tendo presente as Resoluções 26 e 104 das conferências dos Chefes de Estado e de Governo da OUA nas quais foi pedido aos Estados-Membros da Organização, que ainda não o tivessem feito, para aderirem à Convenção de 1951 das Nações Unidas referente ao estatuto dos refugiados e ao Protocolo de 1967 e, entretanto, aplicarem as suas disposições aos refugiados em África;

11 - Convictos de que a eficácia das medidas preconizadas pela presente Convenção com vista a resolver o problema dos refugiados em África exige uma colaboração estreita e contínua entre a Organização de Unidade Africana e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

(ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1969)

notáveis desastres, a comunidade internacional, pelo menos à época, compreendeu que não se tratava de um episódio de perturbação à ordem pública.

Nessa sistemática, o enquadramento dos migrantes ambientais no âmbito de proteção da Convenção da Unidade Africana de 1969 não restou possível. Novamente, porque não se encaixam no conceito estratificado de refugiado e, segundo, porque não se trata de perturbação à ordem. De modo que mais uma vez essa categoria fora deixada de lado quando da elaboração de um documento internacional para os refugiados.

Para James Hathaway, a Convenção da OUA de 1969 visa atender os indivíduos que cruzam as fronteiras por razões de desastres provocados diretamente pela ação e intenção humana, notadamente os conflitos bélicos, sem fazer qualquer menção indireta aos desastres de caráter natural ou má sorte econômica. Para o autor, a Convenção não indica que tais situações sejam de responsabilidade da comunidade internacional. (apud EDWARDS, 2006).

Alice Edwards (2006) complementa que para alguns pesquisadores a ideia de perturbação da ordem pública está ligada às questões sociais e conturbações políticas causadas pela atuação humana e não pela natureza.

Diante disso, embora a Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 tenha ampliado o rol de situações abrigadas pelo refúgio e não tenha levado em consideração a necessidade de se ampliar a definição de refugiado para abarcar os indivíduos deslocados por motivos climáticos, é válido destacar que a comunidade regional africana acabou levantando o debate, uma nítida demonstração de que o “problema” é sabido, e por melhor dizer, o debate foi um avanço na luta pela proteção dos refugiados ambientais.

4.4.2. Declaração de Cartagena de 1984

No interregno de 1970 e 1980 a América Central foi palco de diversos conflitos ante à distribuição desigual de riqueza entre classes e a limitação dos direitos políticos. Nesse sentido, valendo-se dos sentimentos da Guerra Fria, os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas apoiaram lados contrários na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala. (BARICHELLO, 2012)

Durante esse período, estima-se que dois milhões de pessoas precisaram migrar, sendo que apenas 150 mil pessoas estavam asseguradas pelas disposições do Estatuto dos Refugiados de 1951. (ANDRADE, 2001) Ou seja, muitos indivíduos não possuíam respaldo legal internacional para solicitar abrigo em outro Estado.

Com efeito, é nesse cenário de conflitos e dores que a comunidade regional propôs uma reunião com vistas a observar e discutir a real situação da América Central e Latina.

Estabeleceu-se, então, em maio de 1981, um Colóquio sobre o Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, em Tlatelolco, México.

Dentre as conclusões apresentadas, destaca-se duas:

[...] 4. *Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los Derechos Humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen;*⁸¹
 5. *Promover a la sistematización de los principios y criterios contenidos en cada uno de los sistemas, con miras al perfeccionamiento de su aplicación y a la formulación de normas que sean posteriormente adoptadas por el ordenamiento interno de los Estados;*⁸² [...]

(ACNUR, 1981, p.1-2)

Depreende-se da quarta conclusão do aludido Colóquio a preocupação da comunidade latinoamericana em ampliar a proteção aos grupos vulneráveis de refugiados e asilados que procuram acolhimento em outros Estados devidos as agressões, ocupações ou domínio estrangeiro, e ainda, nos caso de violação maciça dos direitos humanos. No mesmo pensar da Convenção da Unidade Africana de 1969 houve uma inclinação para o alargamento das possibilidades de refúgio.

Percebe-se da quinta conclusão a atenção dada aos sistemas jurídicos internos. Isso porque, os documentos internacionais só possuem validade no ordenamento jurídico doméstico de um Estado soberano, quando este o aceita expressamente e o insere, de acordo com seus ditames, em seu regramento interno. Uma nítida aplicação do poder soberano.

A ideia da quinta conclusão então é discutir da melhor maneira possível os princípios e critérios a serem adotados com escopo de sistematizar as normas e conferir um regramento uníssono.

Adiante, com fundamento no Colóquio sobre o Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 1981 e nas graves violações de direitos humanos que assolavam a América Central, estabeleceu-se o *Colóquio sobre La Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios*⁸³, em 1984, na cidade Cartagena, Colômbia, no qual restou elaborada a Declaração de Cartagena.

⁸¹ Tradução livre: 4. É necessário estender na América Latina a proteção que instrumentos universais e interamericanos concedem a refugiados e asilados, a todos aqueles que fogem de seu país por agressão, ocupação ou domínio estrangeiro, violação maciça dos direitos humanos ou eventos que alterem seriamente a ordem pública, em todo ou em parte do território do país de origem.

⁸² Tradução livre: 5. Promover a sistematização dos princípios e critérios contidos em cada um dos sistemas, com vistas a melhorar sua aplicação e a formulação de normas adotadas posteriormente pela ordem interna dos Estados.

⁸³ Participaram do evento representantes de Belize, da Costa Rica, da Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela (FORTIN, 2005, p.279)

Logo no primeiro item da Declaração de Cartagena, nota-se a intenção, nos mesmos moldes do Colóquio realizado em 1981, no México, a preocupação⁸⁴ com a integração e sistematização dos ordenamentos jurídicos com desígnio de viabilizar proteções jurídicas reais aos refugiados.

Expressando a sua convicção de que muitos dos problemas jurídicos e humanitários que têm surgido na região da América Central, México e Canadá, no que se refere aos refugiados, só podem ser encarados tendo em consideração a necessária coordenação e harmonização entre os sistemas universais, regionais e os esforços nacionais. (ACNUR, 1984)

Outro importante apontamento feito pela Declaração de Cartagena, trata-se da manutenção expressa da nomenclatura adotada no Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu respectivo Protocolo Adicional de 1967, com intuito de diferenciar os refugiados de fato dos demais migrantes. Embora não tenha alargado diretamente as perseguições passíveis de refúgio, a Declaração de Cartagena pontuou em sua terceira conclusão uma nova possibilidade de solicitação de refúgio.

[...] 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. (ACNUR, 1984)

Por essa redação compreende-se que os indivíduos que tiverem seus direitos humanos notadamente violados ou se encontrem em situação de grave perturbação da ordem pública podem requerer abrigo com base no instituto do refúgio. Vislumbra-se uma semelhança com a Convenção regional africana de 1969.

A Declaração de Cartagena, tendo em vista a experiência adquirida pela a violência em massa de refugiados na América Central, passou-se a adotar a extensão do conceito de refugiado previsto na Convenção da OUA (Artigo I, parágrafo 2), ampliando-o ao amparar pessoas que estavam ameaçadas por violência generalizada, confrontos internos e graves violações de direitos humanos. (BARICHELLO, 2012, p.43)

Ademais, insta consignar que a Declaração em comento não tinha por objetivo ser um instrumento jurídico de peso como o Estatuto dos Refugiados de 1951, mas, sim, um instrumento jurídico norteador das práticas a serem adotadas na América com intuito de

⁸⁴ Conclusões e Recomendações – [...] I: Reconhecendo que a situação na América Central, no que concerne aos refugiados, tem evoluído nestes últimos anos, de tal forma que tem adquirido novas dimensões que requerem uma especial consideração; [...] Apreciando os generosos esforços que os países receptores de refugiados da América Central têm realizado, não obstante as enormes dificuldades que têm enfrentado, particularmente perante a crise econômica atual [...]. (ACNUR, 1984)

minimizar as violações de direitos humanos iniciadas em 1970 no continente americano, em especial, na América Central.

Aqui é válido de destacar que apesar de o continente americano sofrer com desastres naturais oriundos de tornados e furacões, sobretudo na América do Norte e América Central, tal possibilidade, ainda que configure uma maciça violação de direitos humanos, pois o acesso as condições mínimas de sobrevivência ficam limitados e, por consequência, causam uma grave perturbação à ordem pública nos Estados, a possibilidade de refúgio decorrente de fenômenos da natureza não fora levantada na Declaração de Cartagena.

Mais tarde, devido aos acontecimentos da natureza e constante insegurança jurídica dos migrantes ambientais, tentou-se uma interpretação extensiva da Declaração de Cartagena de 1984. Entretanto, em 1989, durante a *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos*, na Guatemala, o grupo de especialistas inseriu no documento do evento, intitulado de “*Princípios e critérios para a proteção e assistência aos refugiados, repatriados y deslocalados centro-americanos na América Latina*”, o item 33 o qual rechaçou qualquer possibilidade de reconhecimento dos migrantes ambientais.

*33. Finalmente “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, deben ser resultado de actos del hombre y no de desastres naturales. Este concepto incluye disturbios y tensiones internas, tales como motines, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de naturaleza similar siempre que perturben seriamente el orden público. (CIREFCA, 1989)*⁸⁵

Dessa maneira, assim como a Convenção da Unidade Africana de 1969, a comunidade regional compreendeu que a perturbação à ordem pública deve ser desencadeada pela ação humana, por conseguinte, os desastres ambientais, por serem considerados eventos da natureza, não se enquadram na ótica adotada pela Declaração de Cartagena. Entretanto, faz-se necessário ponderar que mais uma vez o debate do deslocamento humano por motivos climáticos fora levantado na comunidade regional, agora americana, o que novamente demonstra que a situação não é desconhecida e controvertida.

⁸⁵ Tradução livre: Finalmente, "outras circunstâncias que perturbaram seriamente a ordem pública" devem ser o resultado de atos do homem e não de desastres naturais. Este conceito inclui perturbações e tensões internas, tais como motins, actos de violência isolados e esporádicos e outros actos de natureza semelhante, sempre que perturbem gravemente a ordem pública.

4.4.3. Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes de 1994

Em 1994, a Liga Árabe, comunidade regional formada por 22 Estados⁸⁶ árabes, por meio da Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes, reconheceu de maneira pioneira a categoria de refugiados ambientais.

Article 1

For the purposes of this present Convention, a refugee means:

Any person who is outside the country of his nationality or outside his habitual place of residence in case of not having a nationality and owing to well-grounded fear of being persecuted on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, unable or unwilling to avail himself of the protection of or return to such country.

Any person who unwillingly takes refuge in a country other than his country of origin or his habitual place of residence because of sustained aggression against, occupation and foreign domination of such country or because of the occurrence of natural disasters or grave events resulting in major disruption of public order in the whole country or any part thereof.⁸⁷ (LEAGUE OF ARAB STATES, 1994)

Como observado do dispositivo acima colacionado, a Convenção árabe aponta que serão considerados refugiados aqueles que busquem acolhimento em um Estado signatário da Liga Árabe em decorrência de desastres ambientais. E no mesmo pensar da Convenção da Unidade Africana de 1969 e da Declaração de Cartagena de 1984 aventou a possibilidade de refúgio em casos de agressão, ocupação e domínio estrangeiros, e ainda, quando houver perturbação à ordem pública.

O artigo 17 da Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes assinala que o documento entrará em vigor trinta dias após o depósito no órgão competente da Liga, desde que um terço dos Estados membros acedem. (LEAGUE OF ARAB STATES, 1994)

Sem embargo, passados mais de vinte anos da elaboração da Convenção, tem-se que os Estados membros não aderiram ao documento. Assim, embora exista um instrumento regional

⁸⁶ Compõe a Liga Árabe: Arábia Saudita, Argélia, Barreiem, Catar, Comores, Djibuti, Egito, Emirado da Transjordânia (atual Jordânia), Emirados Árabes Unidos, Iêmen do Sul, Iêmen e representantes dos árabes palestinos, Iraque, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Síria, Somália, Sudão e Tunísia. Desde 2011, em razão dos episódios armados que assolam a Síria, este Estado se encontra suspenso. (LEAGUE OF ARAB STATES, 2019)

⁸⁷ Tradução livre: Artigo 1. Para os fins da presente Convenção, refugiado significa: Qualquer pessoa que esteja fora do país de sua nacionalidade ou fora de seu local de residência habitual em caso de não ter nacionalidade e devido ao medo bem fundamentado de ser perseguido por causa de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política, incapaz ou indisposta de recorrer à proteção ou ao retorno a esse país.

Qualquer pessoa que se refugie involuntariamente em um país que não seja o seu país de origem ou seu local de residência habitual devido a agressão contínua contra, ocupação e domínio estrangeiro desse país ou devido à ocorrência de desastres naturais ou eventos graves que resultem em grande perturbação de ordem pública em todo o país ou em qualquer parte dele.

que reconheça a categoria de refugiados ambientais e confira direitos a esses indivíduos, por ausência de cumprimento formal de ratificação – manifestação de vontade dos Estados, um exemplo claro do exercício da soberania – a Convenção ainda não tem validade no plano jurídico regional e doméstico.

No mesmo espírito da Convenção da Unidade Africana de 1969 e da Declaração de Cartagena de 1984, é salutar registrar que embora a Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes de 1994 não tenha sido ratificada, novamente acentuou o debate sobre a existência e a necessidade de regulamentação dos deslocamentos por motivos ambientais.

4.4.4. Convenção de Kampala de 2009

Como assentado por Carolina de Abreu Batista Claro (2015) os refugiados ambientais podem ser divididos em internos – quando o deslocamento se dá dentro do Estado – e internacionais – quando o deslocamento ultrapassa as fronteiras soberanas.

Vislumbrando o número de pessoas que migravam dentro dos Estados africanos, em decorrência de fenômenos naturais de grande monta, a União Africana, organização que substituiu a Organização de Unidade Africana⁸⁸, propôs uma Convenção com intuito de avaliar e minimizar a situação experimentada pelo povo africano.

Assim sendo, em outubro de 2009, os membros da União Africana se reuniram na cidade de Kampala, Uganda, e estabeleceram a *Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente na África*, comumente conhecida como Convenção de Kampala.

Desde o preâmbulo⁸⁹, nota-se a preocupação dos chefes de Estados com a condição dos africanos forçados a se deslocarem por motivos internamente. Ademais, o próprio instrumento

⁸⁸ A União Africana substituiu a Organização da Unidade Africana em 2002. Fazem parte da União Africana 55 Estados e, atualmente, é principal organização regional africana, a qual tem por escopo promover a integração socioeconômica do continente e propiciar uma maior unidade e solidariedade entre os Estados africanos. (AFRICAN UNION, 2019a)

⁸⁹ CONSCIENTES da gravidade e da situação das pessoas deslocadas internamente que constitui uma fonte de instabilidade e tensão contínua para os Estados Africanos;
 CONSCIENTES IGUALMENTE do sofrimento e da vulnerabilidade específica das pessoas deslocadas internamente;
 REITERANDO o costume inerente e a tradição africana da hospitalidade das comunidades de acolhimento locais as pessoas em situação de aflição, bem como o apoio as referidas comunidades;
 COMPROMETIDOS a partilhar a nossa visão comum para a busca de soluções duradouras para as situações das pessoas deslocadas internamente, estabelecendo um quadro jurídico apropriado para a sua proteção e assistência; [...] (AFRICAN UNION, 2009)

legal para não deixar dúvidas sobre os movimentos internos passíveis de abrigo caracterizou as pessoas deslocadas internamente e a deslocação interna.

Artigo 1

Definições

Para os fins da presente Convenção, entende-se por:

[...]

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

l. "Deslocação Interna", o movimento forçado ou involuntário, evacuação ou reinstalação de pessoas ou grupos de pessoas, dentro da fronteira de um Estado reconhecido internacionalmente;

[...] (AFRICAN UNION, 2009)

Para o documento regional os indivíduos deslocados internamente são aqueles que não cruzam as fronteiras de um outro Estado soberano, já a deslocação interna, trata-se da realocação de pessoas dentro da fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido. (AFRICAN UNION, 2009) Os conceitos são semelhantes, sendo até mesmo repetitivo, de modo que, é possível extrair que a Convenção de Kampala não tinha qualquer intenção de futuramente permitir a ampliação do conceito por vias de interpretação.

Observa-se do artigo primeiro ainda a menção expressa das “calamidades naturais”, diferentemente da Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969, que somente consignou os refugiados categorizados pelo Estatuto dos Refugiados de 1951 e os oriundos dos conflitos bélicos que afligiram o continente africano entre as décadas de 60 e 70.

O artigo quarto destaca as obrigações dos Estados-membros:

Artigo 4

Obrigações dos Estados Parte Relativas a Proteção contra as Deslocações Internas

4. Todas as pessoas tem o direito de serem protegidas contra as deslocações arbitrarias. As categorias de deslocação arbitrária proibidas incluem entre outras mas não se limitam a:

[...]

Evacuações forçadas em casos de calamidades naturais ou provocadas pelo próprio homem ou por outras causas, se tais evacuações não são feitas por imperativos de segurança e saúde das pessoas visadas;

[...] (AFRICAN UNION, 2009)

Percebe-se que para efeitos da Convenção de Kampala os deslocamentos internos podem ser oriundos de catástrofes naturais, ou seja, ação da natureza, ou ainda, de desastres ambientais decorrente da atividade humana.

Neste ponto, convém registrar a importância de o documento regional africano expor as duas espécies de provocações de calamidades ambientais. Isso porque em se tratando de uma

categoria de indivíduos renegados pelos instrumentos comuns aos refugiados, a mera menção de desastres ambientais poderia levar ao entendimento de que somente os eventos da natureza, de fato, tais como, furacões, tsunamis e desertificação, seriam passíveis de abrigo.

A Convenção traz ainda seu bojo as medidas a serem adotadas pelos Estados-membros nos casos de deslocamentos, as exceções permitidas, o apoio da comunidade regional e o monitoramento das situações, dentre outras.

Ademais, a Convenção de Kampala de 2009 entrou em vigor no dia 6 de dezembro de 2012. Dessa maneira, em sentido oposto a Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes de 1994, da Liga Árabe, a Convenção africana é apta a produzir efeitos, tendo até junho de 2009, 40 Estados signatários, sendo que 28 Estados ratificaram e fizeram o processo de depósito. Adicionalmente, tem-se que o instrumento legal regional africano foi registrado em 1º de dezembro de 2014, sob nº 52375. (AFRICAN UNION, 2019b)

Depois de constantes tentativas de enquadramento dos deslocados ambientais na categoria de refugiados, pela primeira vez um documento internacional regional ultrapassou a esfera do debate e reconheceu, de fato, a categoria dos deslocados ambientais, ainda que tal reconhecimento tenha sido observado somente da modalidade interna. Trata-se de um avanço.

4.4.5. A Declaração de San José de 1994, a Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004 e a Declaração de Brasília de 2014

Desde a Declaração de Cartagena em 1984⁹⁰, com intuito de observar a situação dos migrantes forçados na América, especialmente na parte central e sul, estipulou-se a prática de reuniões periódicas, mais precisamente de dez em dez anos, esses encontros foram denominados de revisionais da Declaração de Cartagena. (JUBILUT; MADUREIRA, 2014)

Com efeito, a fim de pontuar melhor os aspectos relevantes das declarações seguintes, optou-se por condensar as Declarações de 1994, 2004 e 2014 em um mesmo tópico, mesmo saindo da linha temporal adotada nos itens anteriores.

Validamente, passados dez anos da reunião em Cartagena, a comunidade latino-americana se reuniu na cidade de *San José*, Costa Rica, em 1994. A Declaração de 1994 trouxe à baila a temática dos deslocados internos, consignando que embora o cuidado dessa categoria de migrantes seja do Estado que são nacionais, dada a relevância e importância da situação, o

⁹⁰ Registra-se que o Brasil não participou.

desafio de reconhecimento e proteção ultrapassou os aspectos territoriais e passou a ser uma problemática da comunidade internacional.

Decimosexta. Afirmar que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados. En tal sentido se debe garantizar a las personas que se encuentren en esta situación:

(a) la aplicación de las normas de derechos humanos y, en su caso, del Derecho Internacional Humanitario así como, por analogía, algunos principios pertinentes del Derecho de Refugiados, como el de no devolución;

(b) el reconocimiento del carácter civil de las poblaciones desplazadas y la naturaleza humanitaria y apolítica del tratamiento que les corresponde;

(c) el acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y a la asistencia indispensable, contando con el apoyo de la comunidad internacional;

(d) la atención a los derechos que son esenciales para su supervivencia, seguridad y dignidad, y otros derechos tales como: la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras otros bienes y la libertad de movimiento, incluyendo la naturaleza voluntaria del retorno; y

(e) la posibilidad de lograr una solución digna y segura a su situación de desplazamiento.⁹¹ (REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, 1994, p.4)

Outro ponto abordado acerca dos deslocados internos, trata-se da intenção de se criar uma Declaração de caráter internacional, com o respaldo e apoio da Organização das Nações Unidas, com vistas a proteger exclusivamente os deslocados internos.

Decimoséptima. Apoyar las labores del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos; dentro de este marco, propiciar y contribuir a la elaboración de una declaración internacional sobre un conjunto de principios y normas básicas de protección y trato humanitario para todos los desplazados internos en cualquier situación y circunstancia, sin perjuicio del derecho fundamental a buscar asilo en otros países.⁹² (REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, 1994, p.4)

⁹¹ Tradução livre: Décima sexta. Afirmar que a problemática dos deslocados internos, apesar de ser fundamentalmente da responsabilidade dos Estados de que são nacionais, constituem também objeto de preocupação da comunidade internacional por se tratar de uma questão de direitos humanos que pode estar relacionada com a prevenção das causas que originam os fluxos de refugiados. Nesse sentido, deve-se garantir às pessoas que se encontram nessa situação: (a) a aplicação das normas de direitos humanos e, se for o caso, do Direito Internacional Humanitário, assim como, por analogia, de alguns princípios pertinentes do Direito dos Refugiados, como o princípio de *non-refoulement*; (b) o reconhecimento do caráter civil das populações deslocadas e a natureza humanitária e apolítica do tratamento de que devem beneficiar; (c) o acesso à proteção efetiva por parte das autoridades nacionais e a assistência indispensável, contando com o apoio da comunidade internacional; (d) a atenção aos direitos que são essenciais para a sua sobrevivência, segurança e dignidade e outros direitos tais como: documentação adequada, a propriedade das suas terras e de outros bens e a liberdade de movimentos, incluindo a natureza voluntária do regresso; e (e) a possibilidade de obter uma solução digna e segura para a sua situação de deslocado.

⁹² Tradução livre: Décima sétima. Apoiar as ações do Representante do Secretário Geral das Nações Unidas para os Deslocados Internos; e neste quadro, proporcionar e contribuir para a elaboração de uma declaração internacional sobre um conjunto de princípios e normas básicas de proteção e tratamento humanitário para todos os deslocados internos, em qualquer situação e circunstância, sem prejuízo do direito fundamental de procurar asilo noutros países.

Não obstante as preocupações da Declaração de San José de 1994 para com os novos fluxos migratórios internos na América, mais uma vez os migrantes ambientais foram deixados de lado. Em nenhum momento a Declaração faz menção à categoria ou lança sementes para incentivar o próximo evento a tratar do tema.

Já em 2004, em edição comemorativa da primeira reunião, o encontro aconteceu na *Ciudad de México*, México. E diferentemente das edições anteriores, optou-se pela adoção da tradicional Declaração e por um Plano de Ação do México - Para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, cujo objetivo era contornar as dificuldades enfrentadas pelos deslocados internos e refugiados na América Latina. (JUBILUT; MADUREIRA, 2014)

O pensamento do Plano de Ação do México de 2004 se divide em dois momentos. O primeiro nas proteções a serem implantadas baseadas em cinco categorias: “*fortalecer los marcos legales para refugiados y plobaciones desplazadas internamente*”, “*refozar la legislación concernente a las necesidades específicas de protección con la edad y el género*”, “*fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados*”, “*reforzamiento de las redes nacionales y regionales de protección*” e “*capacitación y promoción del derecho internacional de refugiados*”. E o segundo, nas soluções duradouras, consubstanciada nas fronteiras solidárias, cidades solidárias e reassentamento solidário regional. (ACNUR, 2007, p.11-12)

Nesse sentido, convém destacar o item 2, do capítulo terceiro, do Plano de Ação do México, o qual impõe o Programa Integral de Fronteiras Solidárias:

*Para promover una respuesta humanitaria a favor de quienes requieren y merecen protección internacional, al igual que para atender las necesidades básicas de infraestructura y de acceso a servicios comunitarios, en particular en materia de salud y educación, y facilitar la generación de fuentes de empleo y proyectos productivos, es necesario propiciar el desarrollo fronterizo a través de la consolidación de la presencia de las instituciones del Estado, y de inversiones y proyectos concretos de la comunidad internacional.*⁹³ (REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, 2004, p.11)

A ideia de uma fronteira solidária demonstra a preocupação dos Estados com o número de pessoas solicitando abrigo nas divisas dos Estados, o documento regional traz como exemplo a quantidade de refugiados colombianos que deixam o país em razão dos constantes conflitos bélicos entre o governo e os opositores insurgentes, popularmente conhecidos como Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Dessa maneira, a intenção das fronteiras

⁹³ Tradução livre: Promover uma resposta humanitária em favor daqueles que necessitam e merecem proteção internacional, bem como atender às necessidades básicas de infraestrutura e acesso a serviços comunitários, particularmente em saúde e educação, e facilitar a geração de fontes de emprego e projetos produtivos, é necessário promover o desenvolvimento de fronteiras por meio da consolidação da presença de instituições estatais e de investimentos e projetos concretos da comunidade internacional.

solidárias é promover o acolhimento dos refugiados e facilitar a integração destes no novo Estado.

De modo geral, observa-se que o Plano de Ação do México, adotado por vinte Estados⁹⁴, procurou tomar medidas para minimizar os problemas enfrentados pelos refugiados promovendo o apoio jurídico necessário e a recepção em Estado com as garantias mínimas de direitos humanos. Registra-se que após a adesão do Plano de Ação do México, a Argentina, o Chile, o México, a Nicarágua e o Uruguai se comprometeram a adotar legislação específica sobre o tema, já a Colômbia, a Costa Rica e o Panamá se comprometeram a revisar seus instrumentos normativos. (ACNUR, 2007)

Ademais, onze participantes do Plano de Ação do México incluíram em seus ordenamentos jurídicos a definição de refugiado indicada pela Declaração de Cartagena de 1984. (ACNUR, 2007) Assim sendo, tem-se que em âmbito regional a Declaração e o Plano de Ação do México de 2004 progrediu os debates e as proteções para os refugiados.

Contudo, novamente, a categoria de migrantes ambientais não fora contemplada, persistindo, então, a ausência de um instrumento jurídico regional de reconhecimento e proteção.

Adiante, 2014, antes da edição de trinta anos da Declaração de Cartagena de 1984, houve quatro consultas regionais sobre o tema dos refugiados. A primeira, em Buenos Aires – Argentina, nos dias 18 e 19 de março, para os países membros do Bloco Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A segunda, em Quito – Equador, nos dias 9 e 10 de junho, para atender os Estados andinos. A terceira, em Manágua - Nicarágua, nos dias 10 e 11 de julho, para os países andinos. E a quarta consulta, em Grande Cayman - Ilhas Cayman, nos dias 10 e 11 de setembro, para os Estados da região do Caribe. (REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, 2014)

E em dezembro de 2014, na cidade de Brasília, Brasil, ocorreu a terceira edição da revisional de Cartagena. Seguindo a mesma linha do encontro anterior optou-se pela adoção da tradicional Declaração e por um Plano de Ação do Brasil - Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Duradouras para as Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe em um Marco de Cooperação e Solidariedade. (REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, 2014)

Anota-se que essa foi a primeira vez que Estados da América Central participaram ativamente das revisionais da Declaração de Cartagena. Ao mesmo tempo, levando-se em

⁹⁴ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

consideração o evento de 1994 e 2004, a edição de brasileira de 2014 registrou a maior participação da sociedade civil durante as discussões. (JUBILUT; MADUREIRA, 2014)

O capítulo primeiro do Plano de Ação do Brasil analisa a “Situação das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”; já o capítulo segundo, traz as nuances da “Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas e Solicitantes de Asilo”. O capítulo terceiro tece ideias sobre “Soluções Integrais, Complementares e Sustentáveis”; o capítulo quarto apresenta a “Solidariedade com o Triângulo Norte da América Central na Busca e Implementação de Soluções Duradouras”. (REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, 2014)

O capítulo quinto aborda “Solidariedade Regional com o Caribe para uma Resposta Integral de Proteção Internacional e Soluções Duradouras”, o capítulo sexta analisa a temática da “Apatridia”, o capítulo sétimo reflete sobre a “Cooperação Regional” e o oitavo sobre a “Implementação e Acompanhamento”. (REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, 2014)

Com efeito, tem-se que em relação as Declarações anteriores a temática do evento ultrapassou a esfera dos refugiados e abordou também a situação dos solicitantes de asilo⁹⁵, dos repatriados voluntários⁹⁶, dos deslocados⁹⁷ e dos apátridas⁹⁸, com desígnio de promover medidas de redução e ampliar os níveis de proteção desses grupos vulneráveis.

[...] verifica-se que os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30 derivam tanto do aumento significativo de pessoas nessas condições, e que migram forçosamente em razão de vários motivos, quanto da ausência de instrumentos legais que gerem obrigações jurídicas de proteção e acolhida para os Estados. (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p.30)

É conveniente ressaltar que a posição observada na Declaração do Brasil de 2014 iniciou um novo tempo nas migrações latinoamericanas. Entretanto, apesar de o documento regional fazer menção aos deslocados, não apresenta substratos técnicos e práticos para enquadrar os migrantes ambientais.

Dessa maneira, embora tenha ocorrido uma ampliação da perspectiva migratória o deslocamento humano por motivos ambientais não fora contemplado.

⁹⁵ Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas e no caso em análise, os solicitantes de asilo são os indivíduos que solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado, todavia, essa solicitação ainda pende de aprovação.

⁹⁶ Indivíduos que desejam retornar ao seu Estado de origem de maneira segura após uma situação ensejadora de refúgio.

⁹⁷ Migrantes forçados não reconhecidos em outras categorias.

⁹⁸ Indivíduos sem nacionalidade reconhecida por um Estado soberano.

4.3.6. Resolução nº 2.348 de 2019 do Conselho de Segurança da ONU

A Carta das Nações Unidas de 1945 marcou a comunidade internacional por inclinar os Estados a estabelecerem a paz mundial após as atrocidades notadas na Segunda Guerra Mundial. Com vistas a assegurar que o mundo continuaria observando a movimentação dos Estados, o Capítulo V da referida Carta determinou a constituição de um Conselho de Segurança.

Consoante a redação do artigo 23⁹⁹, da Carta da Nações Unidas, o Conselho de Segurança é formado por cinco membros permanentes - China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia – e dez membros rotativos, escolhidos dentre dos 193 signatários, cujo mandato tem duração de dois anos. (BRASIL, 1945)

No que se refere às atribuições do Conselho tem-se que:

Artigo 24. 1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

2. No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII.

3. O Conselho de Segurança submeterá relatórios anuais e, quando necessário, especiais à Assembleia Geral para sua consideração.

(BRASIL, 1948)

Artigo 25. Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

(BRASIL, 1948)

Extrai-se dos artigos acima colacionados que o Conselho de Segurança da ONU atua precipuamente nas questões envolvendo a manutenção da paz e da segurança internacional. Nesse sentido, o Conselho goza de autonomia para tratar todo conflito existente. Antes, sopesava-se que o Conselho somente poderia adentrar em controvérsias internacionais que envolvessem Estados. No entanto, com o avançar do direito internacional, constituiu-se a ideia de que um conflito interno – dentro um Estado – pode gerar ameaça ou abalo na paz mundial.

⁹⁹ “Artigo 23. 1. O Conselho de Segurança será composto de quinze Membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do norte e os Estados unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral elegerá dez outros Membros das Nações Unidas para Membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa. 2. Os membros não permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos por um período de dois anos. Na primeira eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança, que se celebre depois de haver-se aumentado de onze para quinze o número de membros do Conselho de Segurança, dois dos quatro membros novos serão eleitos por um período de um ano. Nenhum membro que termine seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato. 3. Cada Membro do Conselho de Segurança terá um representante”. (BRASIL, 1948).

Assim sendo, vez que o Conselho de Segurança tem jurisdição sobre os membros e não membros da ONU, mesmo o Estado detentor do conflito não estando em conformidade com o tratamento do Conselho de Segurança, poderá o Conselho intervir. A limitação do Conselho é dada pela própria Carta da ONU de 1945. (VARELLA, 2018)

Desta feita, pela paz e ordem mundial cabe ao Conselho de Segurança tomar providências, principalmente, no que se refere aos Estados signatários, consoante se denota da redação do art. 25 da Carta da ONU. Nota-se assim que a preocupação é com a coletividade.

Insta consignar ainda que, nos termos do art. 27¹⁰⁰, o Conselho de Segurança precisa de nove votos dos quinze possíveis, sendo que somente os membros permanentes possuem o poder de veto, por conseguinte, é imperioso que a China, os Estados Unidos, a França, o Reino Unido e a Rússia estejam de acordo para que uma Resolução seja elaborada. Ademais, caso algum Estado se abstenha de votar, tal atitude não será considerada como veto.

Levando-se em consideração o número de adesões à época de sua elaboração e a possibilidade de novas adesões, a Carta de 1945 consignou que qualquer Estado-membro, ainda que não seja membro do Conselho, poderá participar sem voto das discussões sempre que compreender que a matéria debatida atinja seus interesses.^{101 102}

Validamente, outros dispositivos analisam os procedimentos adotados pelo Conselho de Segurança, artigos 26, 28 29 e 30, os quais não se debruça por afastar da ideia da pesquisa.¹⁰³

¹⁰⁰ “Artigo 27. 1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto. 2. As decisões do conselho de Segurança, em questões processuais, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove Membros. 3. As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar.” (BRASIL, 1945)

¹⁰¹ “Artigo 31. Qualquer membro das Nações Unidas, que não for membro do Conselho de Segurança, poderá participar, sem direito a voto, na discussão de qualquer questão submetida ao Conselho de Segurança, sempre que este considere que os interesses do referido Membro estão especialmente em jogo.” (BRASIL, 1945)

¹⁰² “Artigo 32. Qualquer Membro das Nações Unidas que não for Membro do Conselho de Segurança, ou qualquer Estado que não for Membro das Nações Unidas será convidado, desde que seja parte em uma controvérsia submetida ao Conselho de Segurança, a participar, sem voto, na discussão dessa controvérsia. O Conselho de Segurança determinará as condições que lhe parecerem justas para a participação de um Estado que não for Membro das Nações Unidas.” (BRASIL, 1945)

¹⁰³ “Artigo 26. A fim de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais, desviando para armamentos o menos possível dos recursos humanos e econômicos do mundo, o Conselho de Segurança terá o encargo de formular, com a assistência da Comissão de Estado Maior, a que se refere o Artigo 47, os planos a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas, para o estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos.” (BRASIL, 1945)

“Artigo 28. 1. O Conselho de Segurança será organizado de maneira que possa funcionar continuamente. Cada membro do Conselho de Segurança será, para tal fim, em todos os momentos, representado na sede da Organização. 2. O Conselho de Segurança terá reuniões periódicas, nas quais cada um de seus membros poderá, se assim o desejar, ser representado por um membro do governo ou por outro representante especialmente designado. 3. O Conselho de Segurança poderá reunir-se em outros lugares, fora da sede da Organização, e que, a seu juízo, possam facilitar o seu trabalho.” (BRASIL, 1945)

“Artigo 29. O Conselho de Segurança poderá estabelecer órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho de suas funções.” (BRASIL, 1945)

Conforme analisado anteriormente, para que uma decisão do Conselho de Segurança seja válida é necessário que os Estados-membros permanentes estejam de acordo ou se abstenham e ainda a cúpula atinja o total de nove votos favoráveis. Pois bem, partindo-se do pressuposto que as Resoluções não têm a participação direta de todos os Estados-membros, convém anotar alguns pontos, a fim de compreender se tais normas são impositivas ou mera recomendações.

A ideia de recomendação traz o sentimento de algo facultativo, observa-se os prós e os contras e traçasse um panorama do que é possível ser feito. Mas em se tratando de questões de segurança e paz internacional, principalmente após os horrores vistos na Segunda Guerra Mundial não haveria motivos para levar a dúvida de que as Resoluções do Conselho de Segurança são impositivas, ou seja, obrigatórias, vez o objetivo é a própria proteção do direito de terceira geração, à coletividade.

Comunga desse pensamento, Antônio Augusto Cançado Trindade (1981) o qual assevera que as decisões do Conselho de Segurança da ONU têm caráter mandatário. Para Ricardo Antônio Silva Seitenfus (2012, p.102) as “decisões emanadas do Conselho de Segurança [...] são impositivas, e todos os Estados-Membros devem acatá-las. Caso não o fizerem, correrão o risco de sofrer sanções por parte da ONU”.

Sufyan Droubi (2006, p.233) aduz que:

O artigo 25 pode hoje ser colocado como o principal artigo para o sistema de segurança coletiva da Carta, pois impõe a obrigatoriedade das decisões conforme ele adota, sem limitar a matéria. O sistema, a partir daí, vai se estruturando com, de um lado, alguns dispositivos (Capítulos VII e VIII) que impõem a obrigatoriedade das decisões em determinadas matérias e, de outro lado, com outros dispositivos (basicamente, o Capítulo VI, os artigos 39 e 40 do Capítulo VII e o artigo 43 do Capítulo VIII) que impõem a não obrigatoriedade das decisões, em outras matérias.

De maneira contrária quanto à não obrigatoriedade de algumas decisões propostas por Sufyan Droubi, Valério Oliveira Mazzouli (2018, p.557) afirma “que todas as decisões do Conselho de Segurança são obrigatórias (em virtude do que dispõe o referido art. 25) e não somente aquelas tomadas em virtude do Capítulo VII da Carta da ONU”.

Portanto, resta clarividente que as Resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas são impositivas, por conseguinte, devem ser cumpridas na sua integralidade.

Após essa breve análise passa-se ao estudo da Resolução nº 2348 de 2019.

Como já observado em tópicos pretéritos o Estatuto dos Refugiados de 1951 não prevê a possibilidade de refúgio por motivos ambientais. Assim sendo, em lentos passos as

“Artigo 30. O Conselho de Segurança adotará seu próprio regulamento interno, que incluirá o método de escolha de seu Presidente.” (BRASIL, 1945)

comunidades regionais aventaram o debate sobre a necessidade de proteção dessa categoria de indivíduos e tentaram enquadrá-los nos documentos regionais, e com exceção da Convenção de Kampala de 2009, não obtiveram êxito.

Reconhecendo a existência do deslocamento humano em decorrência de desastres ambientais e verificando que esse fluxo migratório pode afetar a paz e a segurança internacional, o Conselho de Segurança da ONU, no dia 15 de setembro de 2019, publicou a Resolução nº 2348 consignando que:

O Conselho de Segurança,

Registrando que as alterações climáticas presenciadas em todo mundo têm forçado milhares de pessoas a abandonarem seus lares e, assim, se deslocar para outras regiões e até mesmo outros países,

Frisando que os deslocamentos populacionais em grande escala, sem qualquer regulamentação, podem afetar a estabilidade e a segurança internacional,

Considerando que essas pessoas necessitam de um estatuto jurídico mundial que os reconheça, posto que somente ao serem reconhecidos como tais e amparados juridicamente, é que podem obter assistência humanitária para corrigir a situação de desamparo jurídico, econômico e social em que se encontram as vítimas da degradação ambiental mundial,

Agindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas,

1. Determina o reconhecimento da categoria de refugiado ambiental perante a comunidade internacional;
2. Concede aos refugiados ambientais todos os direitos e assistência presentes no Estatuto dos Refugiados de 1951;
3. Exige aos países membros das Nações Unidas que promovam políticas que beneficiem a nova categoria;
4. Demanda ao Alto Comissariado das Nações Unidas uma reunião extraordinária para definir as diretrizes para promover o auxílio aos refugiados ambientais;
5. Decide permanecer ciente da questão.

(ONU, CONSELHO DE SEGURANÇA, 2019)

Nota-se do texto acima colacionado que o Conselho de Segurança da ONU determinou que os deslocados ambientais sejam considerados refugiados ambientais e, conseqüentemente, gozem das proteções dispostas no Estatuto dos Refugiados de 1951. Para que isso seja possível, determinou que os Estados-membros da Organização das Nações Unidas promovam medidas que beneficiem a novel categoria de refugiados e ainda, pontuou que o ACNUR deve estabelecer as diretrizes a serem tomadas para a assistência desse grupo.

Sendo as Resoluções do Conselho de Segurança da ONU de caráter obrigatório é fato que os Estados signatários devem acatar a decisão. Nesse sentido, surgem dois pontos que merecem comentários. O primeiro tange à aplicação da Resolução no caso de o Estado ser signatário da ONU, mas não do Estatuto dos Refugiados. E o segundo, refere-se à aplicação imediata da decisão.

Importante registrar que atualmente fazem parte da Organização das Nações Unidas 193 Estados (NAÇÕES UNIDAS, 2020). E ainda são signatários do Estatuto dos Refugiados de 1951 e ou seu Protocolo Adicional de 1967, 146 países, sendo que Madagascar e São Cristóvão e Névis apenas aderiram o Estatuto dos Refugiados de 1951, e Cabo Verde, Estados Unidos e Venezuela somente aderiram o Protocolo Adicional de 1967. (UNHCR, 2017). Dessa maneira, tem-se que nem todos os Estados-membros da ONU aderiram ao Estatuto dos Refugiados ou seu respectivo Protocolo adicional.

Entretanto, considerando que a maioria dos Estados-membros são signatários dos documentos internacionais de proteção aos refugiados, bem como os países que votaram favoravelmente a Resolução nº 2348 do Conselho de Segurança da ONU não exerceram seu direito de veto, é possível compreender que a Resolução será válida para todos os Estados-membros da ONU, afinal, não se trata de uma norma restritiva de direitos, pelo contrário, trata-se de uma norma respaldada no princípio da dignidade humana.

Indo mais além, a aplicação da Resolução nº 2348 de 2019 do Conselho de Segurança da ONU, em todos os Estados-membros, é a consumação do Estado Constitucional Cooperativo.

No que tange à aplicação imediata ressalta-se que

[...] não se pode, na maior parte das vezes, extrair de uma resolução todos os elementos que permitiriam seu cumprimento imediato pelas autoridades e pelos particulares de cada Estado-Membro. Vazada em termos genéricos (menos genéricos que os termos da Carta, mas, ainda assim, genéricos), seu cumprimento, muitas vezes, dependerá da intervenção do Estado-Membro, o que pode significar, além de sua incorporação ao direito interno, a necessidade de expedição de normativos voltados a lhe dar cumprimento. (DROUBI, 2006, p.250)

Destarte, embora os Estados conheçam o Estatuto dos Refugiados de 1951, estes não estão preparados da noite para o dia para atender os novos fluxos, que conforme demonstrado ao longo do capítulo trata-se de milhões de pessoas. Assim sendo, em que pese a Resolução nº 2348 de 2019 seja obrigatória sua aplicação poderá e deverá ser gradativa.

Não obstante à necessidade de viabilização da aplicação da norma, como por exemplo, a divulgação desta, a implementação de normas complementares de aplicação, dentre outras, não se pode desconsiderar a importância do conteúdo da Resolução nº 2348 de 2019.

Isso porque, além de um marco histórico o reconhecimento internacional dos refugiados ambientais, o Conselho de Segurança da ONU não esperou as definições doutrinárias acerca do tema, tampouco, limitou-se a esperar a movimentação dos Estados sobre a possibilidade de um protocolo adicional ao Estatuto dos Refugiados de 1951 ou a criação de um novo documento internacional. O Conselho de Segurança observando a realidade que assola as fronteiras

soberanas tomou uma posição e valendo-se de um instrumento já existente, determinou o enquadramento e a proteção dos refugiados ambientais.

Trata-se de uma nítida proteção de direitos humanos que se coaduna com o princípio da dignidade humana e da fraternidade, ao consignar proteções da maneira que é possível e por intermédio da maneira mais célere atualmente.

Nesse mesmo espírito de proteção de direitos humanos, passa-se a análise da Lei de Migração brasileira de 2017, a qual inovou ao fundamentar seu texto no princípio da dignidade humana, buscando englobar as mais diversas possibilidades de reconhecimento jurídico aos migrantes.

5. A LEI DE MIGRAÇÃO

A Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017¹⁰⁴, fruto de um intenso debate, instituiu no ordenamento jurídico brasileiro a Lei de Migração e revogou a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, denominado de Estatuto do Estrangeiro. Dessa maneira, a novel norma passou a regulamentar a entrada e saída de estrangeiros do Brasil.

Com efeito, observando que a Lei de Migração não faz remissão específica à categoria de migrantes, mas, sim, apresenta diversas disposições de proteções e garantias gerais, vez que o pano de fundo da Lei é o princípio da dignidade humana e a defesa dos direitos humanos. O presente capítulo tem por escopo, inicialmente, analisar a origem da Lei de Migração brasileira e depois, refletir sobre a temática da acolhida humanitária.

Por fim, analisa-se as principais garantias e obrigações dispostas na Lei de Migração para os migrantes, em especial, os migrantes ambientais.

5.1. O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO DE 1980

A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, denominada de Estatuto do Estrangeiro fora elaborada sob a evidente influência da Guerra Fria¹⁰⁵ e promulgada por João Figueiredo, em 1980¹⁰⁶, já no final do governo militar¹⁰⁷. A referida norma tinha por objetivo definir a situação jurídica do estrangeiro no território brasileiro e, ao mesmo tempo, a criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Levando-se em consideração que o Estatuto do Estrangeiro teve como pano de fundo os temores de uma possível terceira guerra mundial entre os Estados Unidos da América e a antiga URSS e suas zonas de influência, os legisladores não se preocuparam em oferecer garantias de direitos humanos aos não nacionais, pelo contrário, visaram a manutenção da ordem e da soberania brasileira.

Já no primeiro artigo é possível visualizar os receios de um conflito bélico. Isso porque o Estatuto deixa evidente que as prerrogativas e obrigações constantes na norma só valem para o tempo de paz. (BRASIL, 1980) Assim sendo, em tempo de guerra não haveria a possibilidade,

¹⁰⁴ O período de vacância da norma fora de 180 dias.

¹⁰⁵ Tensão entre os Estados Unidos da América (EUA) e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que não teve consequências armadas, mas, sim, políticas.

¹⁰⁶ Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

¹⁰⁷ O período compreendido entre abril de 1964 e março de 1985, é comumente denominado de regime militar, momento em que o Brasil fora governado somente por militares. Sendo João Figueiredo o último presidente militar em 1985.

ao menos por meio do Estatuto do Estrangeiro, de entrada de não nacionais do território brasileiro.

Os artigos segundo e terceiro, na mesma linha de raciocínio, do primeiro, traz a ideia de temor e segurança, ao aventarem que a aplicação do Estatuto deverá atender precipuamente à segurança nacional e a concessão de visto, bem como, sua prorrogação ou transformação, deveriam estar condicionadas aos interesses do Brasil. (BRASIL, 1980)

Implementada no período do Regime Militar, a Lei em questão evidenciava a seletividade de sua política migratória que transformava os imigrantes, especialmente os que se encontram em condição de irregularidade, em objetos de uma política preocupada essencialmente com a defesa do mercado de trabalho nacional, conforme análise dos artigos 2º e 3º do respectivo Estatuto, sem prever qualquer incentivo ou facilitação à imigração, exceto à recepção de mão de obra especializada mediante cumprimento de vasta burocracia, conforme previa o parágrafo único, do artigo 16 (BRASIL, 1980). (WERMUTH; AGUIAR, 2018, p.237-238)

Nesse sentido, vislumbra-se que apesar de o Brasil ter uma norma para regulamentar a entrada e saída de estrangeiros, o que realmente é necessário – exercício da soberania – a legislação proposta considerava o não nacional como ameaça à segurança do Estado. E se há uma ameaça, não faz sentido consignar proteções. O único real direito dos estrangeiros estava positivado no artigo 95 do Estatuto, o qual apregoava que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis”. (BRASIL, 1980) A explicação é lógica, o estrangeiro gerava uma sensação de insegurança para as autoridades.

a securitização da imigração traz o imigrante não como alguém que possa vir a ser integrado à sociedade e contribuir com ela, mas como um estranho que rivaliza com os nacionais do país e muitas vezes servem de “bodes expiatórios” para as crises, desordens sociais e sensação de insegurança. (AMARAL; COSTA, 2017, p.213)

Não se afirma aqui que nenhum estrangeiro de passagem poderia sofrer abusos. O que se tem na verdade, é que apesar de existir uma preocupação internacional de proteção aos direitos humanos, notadamente, após a Segunda Guerra Mundial, a legislação brasileira não estava inclinada a assegurar tais direitos aos estrangeiros.

Outro relevante ponto quando se analisa o Estatuto do Estrangeiro de 1980, trata-se do artigo 106, o qual impõe uma série de vedações aos estrangeiros, inclusive aos residentes no Brasil, vez que a norma não expressa diferenças entre os não nacionais de passagem e os de caráter permanente em solo brasileiro.

Art. 106. É vedado ao estrangeiro: I - ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre; II - ser

proprietário de empresa jornalística de qualquer espécie, e de empresas de televisão e de radiodifusão, sócio ou acionista de sociedade proprietária dessas empresas; III - ser responsável, orientador intelectual ou administrativo das empresas mencionadas no item anterior; IV - obter concessão ou autorização para a pesquisa, prospecção, exploração e aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica; V - ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira, ressalvado o disposto na legislação específica; VI - ser corretor de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro; VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada; VIII - ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais; IX - possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo reciprocidade de tratamento; e X - prestar assistência religiosa às Forças Armadas e auxiliares, e também aos estabelecimentos de internação coletiva. (BRASIL, 1980)

Compreende-se do trecho acima colacionado que os estrangeiros não podiam ser proprietários de veículos fluviais e lacustres de embarcações registradas no Brasil, bem como, comandantes dessas, o mesmo se aplicava aos veículos aéreos. Ainda, não podiam ser proprietários de veículos de comunicação ou responsáveis por empresas desse setor e obter concessão ou autorização para estudos ou exploração de recursos minerais. Também não podiam se empregados como corretor de embarcações náuticas ou ser prático de náutica. Ao mesmo tempo, não podiam participar de sindicatos ou associação profissional e prestar assistência religiosa às Forças Armadas. (BRASIL, 1980)

Nota-se que as proibições impostas aos estrangeiros estão intimamente ligadas a proteção do Estado. Isso porque ao impedir que o não nacional seja responsável por embarcação náutica ou aérea, evita-se o melhor conhecimento do estrangeiro das defesas nacionais. Ao afastar a possibilidade de os estrangeiros serem proprietários de veículos de comunicação, evita-se a propagação de informação indesejada. E ainda, ao impedir a participação em sindicatos, mantem-se a ordem, pois o estrangeiro poderia ser um problema – ‘rebelde’.

É clarividente, então, que o Estatuto do Estrangeiro 1980 não estava em consonância com aventadas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, assim como, não se coadunava com a ideia do ser humano ser sujeito de direito internacional.

Registra-se ainda que embora o Estatuto dos Refugiados, documento internacional datado de 1951 e seu respectivo Protocolo Adicional de 1967, instrumentos já analisados no capítulo III da pesquisa, a entrada em vigor no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu somente em 1997. Assim sendo, até a incorporação doméstica as proteções internas aos refugiados também eram respaldadas somente no Estatuto do Estrangeiro, o qual não fazia distinção entre as modalidades de entrada no Brasil.

Ainda nesse ponto, ressalta-se que a única disposição acerca dos refugiados observada no Estatuto do Estrangeiro de 1980 tange à possibilidade de o refugiado receber um passaporte brasileiro.

O Estatuto do Estrangeiro faz uma única e solitária referência aos apátridas e refugiados admitidos no Brasil, quando menciona a possibilidade da polícia federal emitir passaporte ou documentos de viagem para estes indivíduos quando fosse necessário, em seu artigo 55 (Lei 6.815/1980). Isto é, quase se omitindo em relação aos deslocados de maneira forçada que podiam chegar ao território brasileiro e solicitar refúgio, demonstrando que não era um tema central para o legislador nacional a época. (SILVA, 2013b, p.139)

A situação do estrangeiro começou a ser alterada com a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, popularmente chamada de Constituição Cidadã devido ao seu caráter garantista de direitos.

Pois apesar de a Carta Magna brasileira dispor no mesmo sentido do Estatuto do Estrangeiro, que o estrangeiro residente é igual ao brasileiro perante a lei e oferecer diversas garantias, o texto maior tem como fundamento da república o princípio da dignidade humana. E diante da interpretação do princípio da dignidade humana, tem-se que os estrangeiros de passagem pelo Brasil ou que estejam de maneira temporária têm seus direitos mínimos assegurados.

Contudo, com o passar do tempo, o instrumento normativo brasileiro mostrou-se obsoleto frente aos novos paradigmas e contextos migratórios. Os fluxos migratórios e as razões de migrar diversificaram e intensificaram. Um exemplo do olhar parado no tempo do Estatuto do Estrangeiro de 1980 foi a situação experimentada pelo governo brasileiro, principalmente entre 2012 e 2016, quando muitos haitianos solicitaram entrada no Brasil devido ao grande abalo sísmico que o Haiti sofreu em 2010.

A legislação brasileira não previa esse tipo de situação para respaldar a entrada massiva de haitianos. À época o Conselho Nacional de Imigração não fechando os olhos para as circunstâncias do caso resolveu a situação por meio de resoluções, conforme será tratado no decorrer desse capítulo.

É nessa visão, de necessidade de reformulação da política migratória doméstica, que em 2013 o Ministério da Justiça propôs a criação de uma comissão de especialista para estudar e apresentar uma proposta de Lei que adequasse a legislação brasileira a nova realidade migratória.

5.2. A LEI DE MIGRAÇÃO DE 2017

Desde os episódios da Segunda Guerra Mundial, o mundo está se adequando a mobilidade humana. Nesse sentido, tem-se a Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1949; o “*General Agreement on Trade in Services*”¹⁰⁸ (GATS) de 1994, acordo feito sob a tutela da Organização Mundial do Comércio (OMC); o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) de 1991; todos esses instrumentos apresentam também dispositivos relativos à migração¹⁰⁹. (BICHARA, 2016)

Nota-se que o Direito Internacional avançou, nas últimas décadas, com vistas a garantir aos indivíduos, em especial aos considerados vulneráveis, o gozo dos direitos fundamentais. Nessa lógica, restou necessário ultrapassar a ideia do Direito Internacional clássico que se preocupava apenas com a relações entre os Estados e se preocupar com a proteção dos direitos humanos violados ou omitidos pelos Estados. (BICHARA, 2016)

A mobilidade humana em decorrência de conflitos armados, perseguições por raças ou etnias, desastres ambientais, violações aos direitos humanos, grave desequilíbrio econômico, dentre outros, é uma realidade que não pode ser ignorada.

Nesse seguimento, em razão de debate sobre a atualização do Estatuto dos Estrangeiros de 1980 ter pouco repercussão na sociedade, somente em 2009, cerca de vinte anos depois da entrada em vigor da Constituição Cidadã, é que o governo encaminhou para o Congresso Nacional uma proposta de alteração normativa visando a elaboração de um novel Estatuto do Estrangeiro, Projeto de Lei n. 5.655 de 2009¹¹⁰. (REIS, 2011) Em razão da morosidade do legislativo brasileiro, o referido projeto de lei não foi para frente e acabou arquivado.

¹⁰⁸ Tradução livre: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços.

¹⁰⁹ GATS. “*Article I - Scope and Definition [...] 2. For the purposes of this Agreement, trade in services is defined as the supply of a service: [...] by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member*”. (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2019, p.285-286) Tradução livre: Artigo I - Escopo e definição [...] 2. Para os fins deste Acordo, o comércio de serviços é definido como a prestação de um serviço: [...] por um prestador de serviços de um Membro, através da presença de pessoas físicas de um Membro no território de qualquer outro Membro.

MERCOSUL. Artigo I – [...] A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; [...]. (BRASIL, 1991).

OIT - Artigo 4.º - Nos casos apropriados devem ser tomadas medidas por cada Membro, nos limites da sua competência, com vista a facilitar a partida, viagem e acolhimento dos trabalhadores migrantes. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a)

¹¹⁰ “Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b)

No ano de 2013, o parlamentar Aloysio Nunes Ferreira propôs no Senado o projeto de Lei n. 288 de 2013, o qual tinha a seguinte ementa:

Dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, revogando, em parte, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). Regula os tipos de visto necessários para ingresso de estrangeiros no país. Estabelece os casos e os procedimentos de repatriação, deportação e expulsão. Dispõe sobre a naturalização, suas condições e espécies e os casos de perda de nacionalidade. Trata da situação do emigrante brasileiro no exterior. Tipifica o crime de tráfico internacional de pessoas para fins de migração e infrações administrativas relativas à entrada irregular no país. Altera a Lei nº 8.213/91 (Previdência Social), para facilitar a contribuição à Previdência do trabalhador brasileiro referente ao período em que tenha trabalhado em país estrangeiro.
(SENADO FEDERAL, 2013)

A ação legislativa do senador Aloysio Nunes Ferreira foi o primeiro passo para a mudança da política migratória brasileira, conforme se verá adiante.

Ainda em 2013, mais precisamente em julho, o Ministério da Justiça, compreendendo que o Estatuto do Estrangeiro de 1980 não apresentava soluções e respaldos jurídicos para a nova realidade migratória, por meio da Portaria nº 2.162 de 2013, criou uma Comissão de especialistas¹¹¹ para refletir sobre o tema e apresentar um anteprojeto de lei, com intuito de revogar o Estatuto do Estrangeiro.

Registra-se que até esse momento, as ações legislativas e da comissão de especialistas criadas eram independentes. Noutros dizeres a tramitação do Projeto de Lei n. 288 de 2013 não tinha ligação com o trabalho dos especialistas.

Com efeito, a referida comissão promoveu audiências públicas e debates sobre o contexto migratório e a promoção dos direitos dos migrantes. Definindo, então, cinco pilares fundamentais para o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil.

O primeiro, a compatibilização da nova norma aos ditames constitucionais e aos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos que o Brasil é signatário. (REPORTER BRASIL, 2014) Isso porque o Estatuto do Estrangeiro de 1980 foi recepcionado pela Constituição de 1988, como lei ordinária, mas sua essência não estava em consonância com os ideais da Constituição Cidadã. Tampouco, estava alinhado com as normas de direitos humanos, pois como dito anteriormente, o Estatuto do Estrangeiro fora elaborado na época dos contornos da Guerra Fria, em que qualquer não nacional poderia ser uma ameaça.

¹¹¹ André de Carvalho Ramos, Aurélio Veiga Rios, Clèmerson Merlin Clève, Deisy de Freitas Lima Ventura, João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva, José Luis Bolzan de Moraes, Paulo Abrão Pires Júnior, Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, Rossana Rocha Reis, Tarciso Dal Maso Jardim, Vanessa Oliveira Batista Berner. (REPORTER BRASIL, 2014)

O segundo, está relacionado à mudança de paradigma da política migratória, saindo da visão de segurança nacional para a promoção dos direitos humanos. (REPORTER BRASIL, 2014) É nesse ponto que a comissão justifica a alteração da nomenclatura ‘estrangeiro’ para ‘migrante’:

[...] ao estabelecer uma tipologia jurídica do “migrante”, o Anteprojeto abandona o conceito de “estrangeiro”, não apenas de conotação pejorativa em nossa cultura⁴, mas também juridicamente consagrada na lei vigente como um sujeito de segunda classe, vulnerável à discricionariedade, senão à arbitrariedade do Estado, e privado, sem justificação plausível num regime democrático, de parcela significativa dos direitos atribuídos aos nacionais.

O anteprojeto converte a dicotomia brasileiro/estrangeiro em uma nova paleta conceitual. A expressão migrante compreende imigrantes (os nacionais de outros Estados ou apátridas que chegam ao território brasileiro) e emigrantes (os brasileiros que deixam o território do Brasil).

(REPORTER BRASIL, 2014, p.4-5)

A alteração terminológica apresenta uma aproximação do Estado brasileiro do indivíduo, afastando o pensamento de que o ‘estrangeiro’ é alguém ‘menor’ que o nacional e por isso merecia um tratamento diferente.

O terceiro pilar está consubstanciado na ideia de unificação e coerência da política migratória. Como o Estatuto do Estrangeiro de 1980 não estava adequado aos novos fluxos migratórios, o Estado tratava diversas situações por meio de atos infralegais. Dessa maneira, em razão da proliferação de atos infralegais, as formas encontradas para solucionar os problemas nem sempre eram igualitárias entre os indivíduos. (REPORTER BRASIL, 2014)

O quarto sustentáculo está relacionado à grande participação da sociedade civil brasileira e propunha a criação de um órgão específico para processar os pedidos de entrada e de informações. Isso porque durante anos, organizações sociais prestam serviços de assistência aos migrantes que chegam ao Brasil, visto que não há um órgão específico para se fazer consultas e buscar o apoio jurídico necessário. Ficando a cargo da Polícia Federal¹¹² o processamento das solicitações de entrada e regulamentação.

Por conseguinte, como elemento crucial da consolidação da democracia brasileira, este Anteprojeto acolhe demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes. Entre elas, destacaríamos a criação de um órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes, em especial para gestão dos processos de regularização migratória, com o necessário aprofundamento das capacidades do

¹¹² No cenário mundial, o Brasil desponta como um dos poucos países desprovidos de um serviço de migrações, cabendo à Polícia Federal grande parte do processamento dos pedidos de residência e de refúgio, de caráter eminentemente administrativo. É justamente por ter em altíssima conta o trabalho da Polícia Federal, e pela profunda convicção quanto ao caráter essencial de sua missão, que o desvio de função hoje em curso necessita imediata correção. Cumpre ressaltar que o presente Anteprojeto em nada dificulta ou obstaculiza a investigação e a persecução penal de migrantes, sujeitos plenamente ao direito penal brasileiro, assim como aos tratados internacionais relativos à matéria vigentes no Brasil. (REPORTER BRASIL, 2014, p.7)

Estado para produção de dados e formulação de políticas públicas relacionadas a esta temática. (REPORTER BRASIL, 2014, p.6)

Registra-se que para os considerados refugiados, nos termos do Estatuto dos Refugiados de 1951, as informações necessárias e o cuidado migratório são prestados pelo Conselho Nacional para Refugiados (CONARE) e a depender do caso, tem-se a unidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

O quinto e último pilar do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, trata-se da “preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico que vivemos. Está em curso um novo ciclo de migrações internacionais em decorrência da globalização econômica, cujas diferenças em relação aos ciclos precedentes desafiam os Estados”. (REPORTER BRASIL, 2014, p.7-8)

Para a comissão:

O Brasil conheceu recentemente algumas crises agudas, geradas por fluxos pontuais de migração internacional que, na falta de legislação adequada e de políticas dela decorrentes, ocasionaram violações de direitos humanos e um grande desgaste para os governos envolvidos, além de uma imagem negativa da mobilidade humana junto à opinião pública. As crises obnubilam a verdade histórica de que as migrações são grandes riquezas materiais e imateriais para um povo. (REPORTER BRASIL, 2014, p.8)

Nesse sentido, o anteprojeto de lei, elaborado pela comissão de especialistas designada pela Ministério da Justiça, pensou não somente na adequação da norma brasileira aos fluxos migratórios já existentes, mas, também, nos fluxos migratórios futuros, porque em razão da globalização a mobilidade está cada vez maior e dinâmica.

Em julho de 2014 a comissão de especialistas deu notoriedade ao relatório final, do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, com escopo de dar seguimento a ideia de alteração legislativa.

Validamente, retornando à atenção para o de Projeto de Lei n. 288 de 2013 é possível extrair que o primeiro texto apresentado na casa das leis tem semelhanças ao proposto pela Comissão de especialistas designada pelo Ministério da Justiça. Como, por exemplo, o instituto da acolhida humanitária¹¹³. Mas também apresenta diferenças, como, por exemplo, a simplificação de todo em qualquer estrangeiro como imigrante (em seu texto a comissão preferiu pontuar especificadamente as categorias de migrantes), com exceção dos turistas e pessoas cujo objetivos não estejam relacionados com a permanência no Brasil.

¹¹³ O tema será abordado no item 5.2.4 do trabalho.

Analisando a redação do Projeto de Lei que foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 2015, o qual recebeu o n. 2.516, percebe-se a igualdade do texto frente ao proposto pela comissão. Dessa maneira, compreende-se que o Senado ao aprovar a dicção final da novel legislação migratória valeu-se dos ensinamentos e opiniões da comissão de especialistas.

Adiante, seguindo as regras do processo legislativo, a Câmara dos Deputados passou a debater e refletir sobre a revogação do Estatuto do Estrangeiro de 1980 e aprovação de uma nova lei. E em maio de 2017 restou aprovada a Lei n. 13.445 de 2017 denominada de Lei de Migração.

Insta consignar que o presidente à época, Michel Temer, vetou os seguintes dispositivos:

Tabela 1 – Vetos a Lei nº 13.445 de 2017

| | |
|------------------------------|---|
| Inciso I do § 1º do art. 1º | I - Migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida. |
| § 10 do art. 14 | § 10. Regulamento disporá sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos. |
| Inciso II do § 1º do art. 30 | II - A pessoa esteja reabilitada, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil. |
| Parágrafo único do art. 37 | Parágrafo único. A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade. |
| Inciso IV do art. 40 | IV - Seja criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar. |
| Art. 44 | Art. 44. O titular de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o |

| | |
|---|---|
| Art. 74 | <p>território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas previstas nesta Seção.</p> <p>Art. 74. O brasileiro por opção ou o naturalizado que cumpriu com suas obrigações militares perante país de nacionalidade anterior fará jus ao Certificado de Dispensa de Incorporação.</p> |
| § 4º do art. 113 | <p>§ 4º São considerados grupos vulneráveis os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados.</p> |
| § 2º do art. 1º | <p>§ 2º São plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas.</p> |
| Art. 116 | <p>Art. 116. Revogam-se as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988.</p> <p>Parágrafo único. O órgão competente do Poder Executivo disporá sobre os critérios para revogação e escalonamento da vigência das medidas expulsórias decretadas após 5 de outubro de 1988</p> |
| Alínea <i>e</i> do Inciso II do Art. 55 | <p>e) Houver, ao tempo do cometimento do crime, vivido no Brasil por mais de 4 (quatro) anos.</p> |
| Incisos I e IV do Art. 66 | <p>I - Ser originário de país de língua portuguesa;”</p> <p>IV - Ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).</p> |
| §§ 2º e 3º do art. 4º e Alínea <i>d</i> do inciso II do art. 30 | <p>§ 2º Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal.</p> <p>§ 3º Não se exigirá do migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública.</p> <p>d) tenha sido aprovada em concurso público para exercício de cargo ou emprego público no Brasil.</p> |

| | |
|----------------------------|--|
| § 4º do art. 4º | § 4º Aplicam-se ao visitante os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV deste artigo. |
| Parágrafo único do art. 6º | Parágrafo único. O visto poderá ser apostado a qualquer documento de viagem emitido nos padrões estabelecidos pela Organização da Aviação Civil Internacional (Oaci) ou pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, não implicando sua aposição o reconhecimento de Estado, Governo ou Regime |
| § 5º do art. 49 | § 5º Comprovado o dolo ou a culpa da empresa transportadora, serão de sua responsabilidade as despesas com a repatriação e os custos decorrentes da estada da pessoa sobre quem recaia medida de repatriação. |
| § 3º do art. 105 | § 3º Compete ao Superior Tribunal de Justiça a homologação da sentença dos casos previstos nesta Seção |
| Art. 118 | Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia. § 1º Os imigrantes que requererem autorização de residência nos termos do caput estarão isentos do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares. § 2º O Poder Executivo editará plano de regularização migratória, com metas e indicadores para o efetivo cumprimento dos benefícios concedidos na forma do caput deste artigo. § 3º O imigrante com processo de regularização migratória em tramitação poderá optar por ser beneficiado por esta Lei. § 4º A autorização de residência prevista neste artigo não implica anistia penal e não impede o processamento de medidas de expulsão e cooperação jurídica relativas a atos cometidos pelo solicitante a qualquer tempo. § 5º Não poderão receber a autorização de residência prevista neste artigo as pessoas cuja estada no |

território nacional tenha como fundamento visto oficial ou diplomático.

§ 6º A autorização de residência será cancelada se, a qualquer tempo, verificar-se a falsidade das informações prestadas pelo imigrante.

§ 7º O processo de perda ou de cancelamento de autorização de residência observará as garantias de ampla defesa e contraditório, podendo ser iniciado de ofício por autoridade competente do Poder Executivo federal ou mediante representação fundamentada, assegurado o prazo para recurso de 60 (sessenta) dias contado da notificação da decisão.

§ 8º O procedimento referente ao requerimento de autorização de residência referido no caput será realizado em etapa única, na qual serão apresentados o requerimento e a documentação complementar e realizadas a coleta de identificação biométrica e a efetivação do registro.

Fonte: BRASIL, 2017b

Por fim, tem-se que a Lei de Migração restou publicada no dia 24 de maio de 2017 e dado o período de vacância de 180 dias, entrou em vigor no dia 21 de novembro de 2017.

5.2.1. As Categorias de Migrantes

A Comissão de Especialistas designada pelo Ministério da Justiça teceu esclarecimentos sobre a alteração da nomenclatura de estrangeiro para migrante, pontuando principalmente a necessidade de se desvincular a figura do não nacional das questões de segurança. Nesse sentido, o grupo de estudiosos propôs o termo migrante como terminologia geral e empregou subdivisões em alguns casos.

Validamente, conforme se denota do primeiro artigo da Lei n. 13.445 de 2017, a norma específica o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço, o visitante e o apátrida. Ainda que de maneira geral, ao decorrer do texto adote majoritariamente o termo migrante. Aqui faz-se imperioso analisar os tipos de migrantes considerados pela novel legislação, para que não haja dúvidas ou confusões quanto aos migrantes ambientais.

Para fins da Lei de Migração brasileira, imigrante é qualquer nacional de outro Estado ou apátrida que labora ou reside no Brasil e, concomitantemente, tem a intenção de permanecer

no território brasileiro, de modo definitivo ou temporário. Já os emigrantes, são os brasileiros que se estabeleceram em outro Estado, em caráter definitivo ou temporário. (BRASIL, 2017)

Importante consignar que o Brasil é um Estado continental e faz fronteira com nove¹¹⁴ dos onze¹¹⁵ países da América do Sul, além do território francês na América, Guiana Francesa. Por conseguinte, tem-se que o Brasil só não possui divisas com o Equador e com o Chile. Nesse contexto, a Lei de Migração pontuou a figura do residente fronteiriço.

Consoante a nova política migratória, os residentes fronteiriços são os indivíduos nacionais de Estado limítrofe ao Brasil ou apátridas, que residem em municípios limítrofes aos Estado brasileiro. A título de exemplificação, tem-se as cidades de Pedro Juan Caballero – Paraguai e a cidade de Ponta Porã – Brasil, as duas cidades são divididas por uma rua, sendo de um lado o Paraguai e do outro o Brasil. Assim sendo, o cidadão paraguaio ou apátrida que reside em Pedro Juan Caballero é considerado um residente fronteiriço.

A preocupação do legislador é justamente conferir tratamento jurídico ao intercâmbio cultural existentes nas regiões de fronteira, caracterizadas historicamente como ponto de convergência entre culturas, e fundamental para o deslocamento de indivíduos, o comércio exterior e o desenvolvimento de boas relações entre os Estados. (CORDAZZO; PREUSSLER, 2018, p.7)

Outra definição que o regramento migratório aborda é o visitante, “pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional”. (BRASIL, 2017) Por uma interpretação do artigo 13 da mesma lei, tem-se que os visitantes são os indivíduos que desejam entrar no Brasil para fins de: turismo, negócios, trânsito, atividades artísticas ou desportivas, e outras possibilidades prevista na legislação.

A última definição descrita na Lei de Migração é a conceituação dos apátridas. Os apátridas são comumente confundidos com os refugiados, em razão do grau de vulnerabilidade de direitos humanos que se encontram. Todavia, são situações distintas.

Conforme dispõe o artigo 1º da Convenção de Nova Iorque de 1954, na qual restou elaborado o Estatuto dos Apátridas, “o termo apátrida designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”. (ACNUR, 1954) Sendo assim, apátridas são as pessoas sem Estado.

Para Liliane Jubilut (2007, p.121-122):

Os apátridas são indivíduos desprovidos de nacionalidade e que, portanto, não contam com a proteção de nenhum Estado, sendo privados do exercício de qualquer direito.

¹¹⁴ Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

¹¹⁵ Excluído o Brasil obviamente.

Esta situação possui várias causas, como a retirada por parte de um Estado de uma nacionalidade previamente existente ou a situação prática na qual, pelos critérios estabelecidos pelos Estados, o indivíduo não possui nenhuma nacionalidade.

Há ainda a figura da apatridia de fato¹¹⁶, condição que “se revela quando um nacional, ou seja, um sujeito com Estado, ao sair deste perde a proteção estatal, tornando-se um sujeito sem pátria”. (CAROLINA SANTOS; SILVEIRA, 2019, p.7). Entretanto, para fins da Lei de Migração as duas situações se resumem em apatria.

Registra que apesar de serem institutos distintos – refúgio¹¹⁷ e apatria – é possível a combinação dessas situações. Ou seja, é possível que um apátrida também seja considerado refugiado – desde que preenchidos os requisitos do Estatuto dos Refugiados de 1951 –, assim como é possível que um refugiado ao sair de seu Estado ou local de origem, em razão de circunstâncias alheias a sua vontade perca a sua nacionalidade e se torne uma pessoa em apatridia de fato.

Nota-se das categorias de migrantes acima mencionadas que em nenhuma delas a inclusão expressa dos migrantes ambientais. Isso se dá porque a norma não divide os motivos de entrada no Brasil em subespécies das categorias acima analisadas. Dessa maneira, compreende-se que a intenção do migrante ambiental ao chegar no Brasil é se estabelecer temporariamente ou definitivamente, a depender das circunstâncias que se encontra.

Tabela 2 – Definição simplificada do art. 1º, §1º da Lei nº 13.445 de 2017

| Termo conforme a Lei de Migração | Definição simplificada |
|---|---|
| Imigrante | Pessoa de outro Estado ou apátrida que deseja se estabelecer no Brasil de maneira temporária ou definitiva. |

¹¹⁶ “[...] *debido a su pertenencia a uno o más de los siguientes grupos: personas que viven en zonas fronterizas donde la ausencia de inscripción del nacimiento, registro civil y documentos de identidad podría causar confusiones sobre si son nacionales de un Estado o de otro; víctimas de trata; minorías y personas con vínculos reales o supuestos con Estados extranjeros; poblaciones nómadas o seminómadas cuyos territorios atraviesan fronteras internacionales; y poblaciones migrantes y refugiadas para las que podría ser difícil probar la nacionalidad del país de origen porque una o más generaciones de descendientes han nacido en el extranjero, dificultad que aumenta potencialmente con cada generación*”. (ONU, 2017, p.10)

Tradução livre: por pertencer a um ou mais dos seguintes grupos: pessoas que vivem em zonas fronteiriças onde a ausência de registro de nascimento, registro civil e documentos de identidade podem causar confusão sobre se são nacionais de um Estado ou de outro; vítimas de tráfico; minorias e pessoas com ligações reais ou alegadas com Estados estrangeiros; populações nômades ou seminômades cujos territórios atravessam fronteiras internacionais; e populações de migrantes e refugiados para quem pode ser difícil provar a nacionalidade do país de origem porque uma ou mais gerações de descendentes nasceram no exterior, uma dificuldade que aumenta potencialmente a cada geração.

¹¹⁷ “[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. (ONU, 1951)

| | |
|-----------------------|---|
| Emigrante | Brasileiro que deixa o Brasil de maneira temporária ou definitiva. |
| Residente Fronteiriço | Pessoa que reside em cidades estrangeiras que fazem limites com o Brasil. Situação em que os limites são definidos por ruas ou por pequenas distâncias. |
| Visitante | Estrangeiros que entram no Brasil para lazer, turismo ou outra finalidade de rápida estadia. |
| Apátrida | Pessoa sem nacionalidade reconhecida. |

Fonte: BRASIL, 2017b

Portanto, os indivíduos que se deslocam por motivos ambientais para fins de enquadramento no artigo primeiro da Lei de Migração, desde que não sejam residentes fronteiriços, visitantes ou apátridas, serão considerados migrantes.

5.2.2. Os Princípios e as Diretrizes da Nova Política Migratória Brasileira

A Lei de Migração brasileira como já sopesado alterou sua política migratória com intuito de se adequar aos novos fluxos migratórios. Concomitantemente, retirou a visão de segurança nacional que servia de base para o Estatuto do Estrangeiro, e enquadrou o novo regramento nos contornos do princípio da dignidade humana, garantindo a mobilidade humana.

Nesse sentido, o artigo 3º, da Lei n. 13.445 de 2017, aponta os vinte e dois princípios e diretrizes a serem seguidos. O primeiro princípio anotado pela Lei de Migração brasileira aduz sobre “universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos” (BRASIL, 2017).

Esse posicionamento do legislador secundário ratifica no cenário doméstico que os direitos humanos são para todos, sem qualquer distinção, e ainda são indivisíveis, ou seja, não existem pela metade, e são interdependentes, não dependem de uma positivação¹¹⁸.

A nova política migratória tem por escopo promover a inserção e adaptação do migrante a sociedade brasileira. Dessa maneira, o inciso segundo apregoa o “repúdio e [a] prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação” (BRASIL, 2017).

O inciso III traz um dos princípios mais importantes se observado os fluxos migratórios a nível global, a “não criminalização da migração” (BRASIL, 2017). Em suma, o Brasil não considera a migração como caso de segurança nacional, mas, sim, como caso de proteção aos direitos humanos, pois nem sempre o migrante pode escolher permanecer no seu local de residência ou Estado.

¹¹⁸ Adota-se aqui a ideia de que todos são sujeitos de direito internacional, por conseguinte, sendo os direitos humanos reconhecidos – Direito Internacional dos Direitos Humanos – a ausência de positivação doméstica não pode permitir a violação das condições mínimas de sobrevivência, sintetizada no princípio da dignidade humana.

Ana Paula Martins Amaral e Luiz Rosado Costa (2017, p.225) ao comentar sobre o tema aduzem que:

A Lei nº 13.445/2017, ao facilitar a inclusão dos imigrantes na sociedade brasileira e tratar a migração como tema de direitos humanos e não mais apenas de segurança nacional, leva o Brasil à contramão da tendência moderna, observada principalmente nos Estados Unidos e na Europa, de criminalizar as migrações ao adotar a não criminalização da política migratória como princípio.

Adiante, a novel norma migratória traz como diretriz a “não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional” (BRASIL, 2017). Essa instrução é de suma importância para os migrantes que entram no território brasileiro, pois assegura que após a admissão de entrada a maneira que o indivíduo cruzou as fronteiras soberanas do Brasil não importa. Assim sendo, após a admissão, é irrelevante se a entrada ocorreu por meio das condições de apatria, visitante, imigrante e demais modalidades previstas na lei.

Interessante analisar também o esforço para a “promoção de entrada regular e de regularização documental” (BRASIL, 2017). Essa diretriz em uma primeira reflexão pode parecer singular, contudo, ao observar com maior zelo as condições que os migrantes chegam às fronteiras do Estado, é pacífico que muitos chegam indocumentados, ou seja, às vezes não se trata de uma entrada irregular, mas, sim, da ausência de documentação.

Tem-se, por exemplo, o migrante ambiental que teve sua cidade devastada por um terremoto, dificilmente seus documentos pessoais serão encontrados, caso durante o evento da natureza o indivíduo não estava na posse desse pertence. Assim sendo, a preocupação com a entrada regular – nos termos da lei -, a qual não se confunde com a ilegal – desrespeito às normas brasileiras – e a regularização documental faz parte de uma política migratória inclusiva, que abarca aqueles que saíram naturalmente de seus Estados e os que saíram forçadamente, sem tempo para recuperar documentos ou bens.

O inciso sexto inova ao consignar o princípio da acolhida humanitária, o qual estimula o amparo às pessoas em situação de vulnerabilidade. Esse tema será melhor refletido no item 4.2.4 do presente trabalho.

Os incisos VII, VIII, IX e X positivam que a política migratória deve primar pelo(a):

- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil.
 - VIII - garantia do direito à reunião familiar.
 - IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares.
 - X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas.
- (BRASIL, 2017)

Com desígnio de evitar que os não nacionais sejam discriminados em relação aos brasileiros, a Lei de Migração deixou registrado no inciso XI o “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social”. (BRASIL, 2017)

Logo, o migrante devidamente considerado pelas normas brasileiras poderá gozar dos benefícios assistenciais ofertados pelo Estado. Registra-se nesse ponto também o benefício da assistência jurídica pública, o migrante caso necessite poderá se valer dos serviços da Defensoria Pública da União ou da Defensoria Pública dos Estados, a depender da matéria.

O inciso XII impõe a “promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante” (BRASIL, 2017) Isso significa dizer que o poder público deve divulgar as garantias e proteções que o Estado brasileiro oferece aos migrantes, bem como, suas obrigações.

Não só para que o migrante, que na maioria das vezes não conhece as regras domésticas, tome conhecimento da norma que o assegure, mas, também, para que a população de modo geral tenha consciência dos valores da política migratória, evitando situações de discriminação e melhorando a integração dos migrantes na sociedade.

Levando-se em consideração que a Lei de Migração fora elaborada sob a ótica do princípio da dignidade humana e que a opinião do maior interessado, o migrante, é importante, o inciso XIII assevera a importância do “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante” (BRASIL, 2017). Sendo assim, visando a melhora da política migratória, além da opinião dos organismos públicos e da sociedade, os migrantes também deverão ser ouvidos.

O inciso XIV dispõe sobre o “fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas”. (BRASIL, 2017)

Consoante a dicção do inciso XV, a política migratória deverá promover “cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante” (BRASIL, 2017).

Esse dispositivo confirma a intenção da Lei de Migração de proteger os direitos humanos e reitera que todos são sujeitos de direito internacional, visto que buscar assegurar os direitos humanos não só em seu território, mas, também, no Estado de origem e destino do migrante. A cooperação internacional proposta pelo Brasil, nesse ponto, pode ser considerada um exemplo do Estado Constitucional Cooperativo proposto por Peter Häberle, conforme analisado no capítulo 2 do trabalho.

Não esquecendo que o Brasil é um país continental, possuindo cerca de 15.719 quilômetros de fronteira seca (ABIN, 2019) e tendo importantes municípios fronteiriços, como, por exemplo, Corumbá, no estado de Mato Grosso do Sul, que faz fronteira com a Bolívia, e Pacaraima, estado de Roraima, que faz fronteira com a Venezuela, dentre outras, o inciso XVI busca incentivar a “integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço” (BRASIL, 2017)

Os incisos XVII traz a “proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante” (BRASIL, 2017) Deste modo, a política migratória deve observar a proteção de grupos mais vulneráveis dentro contexto migratório. Isso é de suma importância, haja vista que nem sempre crianças e adolescentes terão acompanhamento de familiares durante o procedimento de regularização.

O inciso XVIII destaca que a política migratória deverá observar os tratados assinados pelo Brasil, já o inciso XIX dispõe que sobre a “proteção ao brasileiro no exterior” (BRASIL, 2017). E ainda o inciso XX consigna que a “migração e [o] desenvolvimento humano no local de origem, [...] [são] direitos inalienáveis de todas as pessoas” (BRASIL, 2017). Mais uma vez há o registro sobre a importância dos direitos humanos e sua característica “inalienável”.

O exercício de uma atividade profissional é uma das melhores formas de inserção do migrante na sociedade. Isso não significa que o migrante irá ocupar a vaga de um trabalhador brasileiro, significa que em razão da sua qualificação poderá contribuir com o crescimento da econômico e/ou intelectual da sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, terá a oportunidade de refazer sua vida.

Nesse sentido, o inciso XXI dispõe sobre a “promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei” (BRASIL, 2017). Dessa maneira, o Brasil deverá se esforçar, para que em consonância com a legislação vigente, reconheça as qualificações acadêmicas e profissionais dos migrantes.

A última diretriz assegura que a política migratória brasileira repudia as “práticas de expulsão ou de deportação coletivas” (BRASIL, 2017). Embora tenha sido deixado por último, essa diretriz é uma das mais importantes, porque evita que as próprias autoridades promovam a retirada coletiva de migrantes do Brasil.

Assim sendo, apesar de os migrantes chegarem em grupos, a retirada desses do território brasileiro deverá ocorrer de maneira individualizada e respeitando o devido processo legal, preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Observados os princípios e as diretrizes da novel política migratória brasileira, passa-se a análise das garantias ofertadas pela legislação brasileira aos migrantes que cruzam as fronteiras soberanas do Brasil.

5.2.3. As Garantias dos Migrantes na Nova Política Migratória Brasileira

Seguindo a mudança de paradigma da legislação brasileira frente aos migrantes. O artigo 4º da Lei de Migração afiança que dentro do Estado brasileiro, o migrante apresenta-se em igual condição com os nacionais e tem assegurado a “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 2017). No mesmo pensar, a legislação aponta outras garantias, conforme passa-se a refletir.

Com efeito, logo de início a norma garante ao migrante o exercício dos “direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos” e do “direito à liberdade de circulação em território nacional” (BRASIL, 2017).

O inciso III pondera sobre o “direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes” (BRASIL, 2017). É cediço que a reunião familiar facilita a integração do migrante na sociedade, assim sendo, a norma preconiza que os migrantes não serão separados durante a permanência no Estado brasileiro.

Outra garantia prevista na norma é a promoção de medidas protetiva “a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos” (BRASIL, 2017). Dessa maneira, aqueles que presenciaram ou tomaram conhecimento de violações aos direitos humanos dos migrantes poderão recorrer às autoridades competentes sem que sofram retaliações.

A nova política migratória assegura o “direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável” (BRASIL, 2017). Isso permite ao migrante laborar no Brasil e encaminhar os recursos obtidos aos familiares e outras pessoas que estão no exterior.

Na contramão do Estatuto do Estrangeiro de 1980, a Lei de Migração permite o “direito de reunião para fins pacíficos” e o “direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos” (BRASIL, 2017). Sendo o migrante um sujeito de direito internacional e sujeito do direito doméstico e ainda não sendo considerado uma ameaça ao Estado, poderá se reunir para fins pacíficos e lícitos, incluindo organizações sindicais que visam a melhoria do labor.

No mesmo sentido do inciso XI do artigo 3º, tem-se os incisos:

IX - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.

X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.
(BRASIL, 2017)

O inciso XI nem deveria existir, pois o cumprimento das regras contratuais brasileira deve valer para todos que estão no território brasileiro. Contudo, a fim de evitar discriminações e exploração da mão-de-obra do migrante, a Lei de Migração assegura a “garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória” (BRASIL, 2017).

Compreendendo que os migrantes ao entrarem no Brasil nem sempre terão condições financeiras suficientes para arcarem com os custos referentes à regularização, a norma dispõe garante a “isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento” (BRASIL, 2017).

São assegurados também o “direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011” e o “direito a abertura de conta bancária” (BRASIL, 2017).

O inciso XV dispõe sobre a possibilidade de “[...] sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência” (BRASIL, 2017). Em um primeiro olhar a garantia parece óbvia, mas não é. O dispositivo assegura que o migrante, mesmo em processo de regularização, saia do território brasileiro sem que isso implique em perda das garantias já asseguradas ou tenha seu processo de regularização paralisado.

Ademais, o inciso XVI trata do “direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória” (BRASIL, 2017). Esse dispositivo é importante, porque além de os migrantes na maioria das vezes desconhecerem as normas brasileiras, por ser uma legislação nova, boa parte da população desconhece as garantias e procedimentos.

Analisadas as garantias previstas na Lei de Migração, passa-se a refletir o instituto da acolhida humanitária previsto no regulamento migratório e a possibilidade de inclusão dos migrantes ambientais.

5.2.4. O Instituto da Acolhida Humanitária

Inicialmente, antes de adentrar na perspectiva da acolhida humanitária prevista na Lei de Migração brasileira, traça-se um panorama histórico acerca da configuração desse instituto no Brasil.

No ano de 2010, a República do Haiti, país localizado na América Central, sofreu um abalo sísmico de 7.0 na escala Richter¹¹⁹, causando a morte direta de aproximadamente duzentas pessoas e deixando milhares sem residência. Outrossim, o fenômeno da natureza desencadeou uma crise econômica, social e ambiental. (DUARTE; ANNONI, 2018)

Consoante o *Internal Displacement Monitoring Centre*, no ano de 2010, cerca de 1.573.000 pessoas foram deslocadas internamente, devido ao abalo sísmico. (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, 2019c) Ocorre que em razão da impossibilidade de permanência no país, por questões de sobrevivência, o deslocamento interno acabou acarretando o deslocamento para além das fronteiras da República do Haiti.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 2010, houve o registro de 25.892 pessoas em situação de refúgio ou semelhante ao refúgio, sendo que 312 foram assistidas pelo ACNUR e 7.202 pessoas estavam aguardando resposta sobre pedidos de asilo. (UNHCR, 2011)

A grande barreira enfrentada pelos haitianos à época era o não enquadramento do desastre ambiental como possibilidade de refúgio. Isso porque, conforme analisado no capítulo III do presente estudo, o Estatuto dos Refugiados de 1951 não traz a hipótese de deslocamento ambiental como ensejadora de refúgio, tampouco permite uma interpretação extensiva do conceito de refugiado. Assim sendo, os migrantes haitianos ficaram em situação de grave vulnerabilidade e sem garantias jurídicas internacionais.

Essa situação de insegurança jurídica também afetou os haitianos que procuraram o Brasil como destino para recomeçar a vida, pois além de o Estatuto dos Refugiados não contemplar a possibilidade de entrada desses por motivos climáticos, o Estatuto do Estrangeiro também era omissivo nesse caso.

Para resolver o problema dos constantes pedidos de refúgio e evitar maiores violações a dignidade dos haitianos, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), por meio de Resolução Normativa n. 97 de 2012, instituiu visto por acolhida humanitária, consignando que:

¹¹⁹ A Escala Richter foi desenvolvida por Charles Richter e Beno Gutenberg e tem por escopo medir a intensidade de terremotos. O padrão utilizado varia de 1 a 10, sendo que quando mais perto de 10 maior a intensidade do abalo sísmico. Teoricamente, não existe um limite, mas, atualmente, é convencionando que os terremotos não ultrapassam a escala de 10. (SEEDPR, 2019)

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. (LEGISWEB, 2012)

Nos termos, da Resolução Normativa n. 97 de 2012, o Brasil concederia 100 vistos por mês, totalizando 1.200 vistos por ano. Contudo, em razão da intensidade do fluxo migratório de haitianos, o número estipulado inicialmente pelo CNIng se tornou insuficiente e em 2013 a limitação quantitativa foi revogada.

Segundo a Resolução Normativa n. 97 de 2012 ainda, a vigência da norma seria de dois anos podendo ser prorrogada. Nesse sentido, houve constantes prorrogações sendo a última regulamentada pela Resolução Normativa n. 123 de 2016, a qual prorrogou a vigência até o dia 30 de outubro de 2017.

Assim sendo, em razão da acolhida humanitária, regulamentada por intermédio de Resolução Normativa, os haitianos em situação de vulnerabilidade decorrente do terremoto que abalou a República do Haiti em 2010 puderam entrar no Brasil de maneira legal.

Conforme dados do Observatório das Migrações Internacionais, em 2011 o Brasil autorizou a entrada de 708 haitianos; em 2012, 4.825 haitianos; em 2013, 2.069 haitianos; em 2014, 1.890 haitianos; em 2015, 34.773 haitianos; em 2016 não há registros; e em 2017, 1.224 haitianos. (OBMIGRA, 2019) Dessa maneira, entre 2011 e 2017 tem-se que 48.489 haitianos cruzaram as fronteiras soberanas do Brasil legalmente.

A acolhida humanitária entrou no cenário jurídico brasileiro para evitar que a ausência de regulamentação implicasse na violação de direitos humanos dos haitianos que buscaram abrigo no Brasil, porque a República do Haiti já não mais oferecia condições básicas de sobrevivência.

Observa-se assim que o Brasil ‘criou’ uma hipótese de visto para os migrantes ambientais haitianos, haja vista a omissão normativa doméstica e internacional. E nesse mesmo espírito que a Lei de Migração brasileira de 2017 dispôs em seu artigo terceiro, inciso VI, o princípio da acolhida humanitária, o qual se coaduna com o princípio da fraternidade, analisado no primeiro capítulo do trabalho.

O artigo 14 da Lei de Migração assinala que:

o visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

[...] I - o visto temporário tenha como finalidade:
 [...] c) acolhida humanitária”. (BRASIL, 2017)

Já o §3º apresenta a hipótese de concessão do visto humanitário:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. ((BRASIL, 2017)

Vislumbra-se assim, que após o Brasil verificar a quantidade de migrantes ambientais que solicitaram abrigo, notadamente os haitianos no interregno de 2011 a 2017, e ante o lento reconhecimento da categoria de refugiados ambientais, os legisladores brasileiros incluíram na Lei de Migração o reconhecimento e a proteção dos migrantes ambientais, oportunizado o visto de acolhida humanitária.

Nos termos do artigo 14 trata-se de um visto temporário. Isso se justifica na medida em que, não se tratando de perseguição como é o caso dos refugiados, existe a possibilidade de o migrante ambiental retornar ao seu Estado de origem ou local de residência. Mas isso não significa que o migrante ambiental após o período disposto no visto temporário tenha que deixar o Brasil.

A Lei de Migração apresenta também a possibilidade de autorização de residência na hipótese de acolhida humanitária, caso, então persista a situação, e ainda na possibilidade de autorização pessoal. Nessa última situação, caso o migrante – e aqui independe dos motivos de entrada no Brasil, desde que tenha sido de maneira regular – possua uma oferta de trabalho ou “seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional”, poderá solicitar a permanência mediante autorização. (BRASIL, 2017)

Outra situação assegurada pela nova política migratória tange a permanência do migrante em decorrência de reunião familiar. Dessa maneira, caso o migrante tenha entrado no Brasil regularmente e durante sua permanência “tenha um brasileiro sob tutela ou guarda” (BRASIL, 2017), também poderá requerer uma autorização para continuar em solo brasileiro, nos termos do artigo 37 da Lei de Migração.

Ainda sobre a possibilidade de estadia no território brasileiro, por estar alinhada com o princípio da dignidade humana, a Lei de Migração primou pela consideração do bem-estar e manutenção da família. Sendo assim, desde que preenchidos os requisitos legais – leia-se

ausência de impeditivos criminais¹²⁰ – o migrante poderá requerer a naturalização brasileira ordinária quando:

Art. 65. Será concedida a naturalização ordinária àquele que preencher as seguintes condições:

I - ter capacidade civil, segundo a lei brasileira; II - ter residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos; III - comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e IV - não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei.

Art. 66. O prazo de residência fixado no inciso II do caput do art. 65 será reduzido para, no mínimo, 1 (um) ano se o naturalizando preencher quaisquer das seguintes condições: I - (VETADO); II - ter filho brasileiro; III - ter cônjuge ou companheiro brasileiro e não estar dele separado legalmente ou de fato no momento de concessão da naturalização; IV - (VETADO); V - haver prestado ou poder prestar serviço relevante ao Brasil; ou VI - recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística. Parágrafo único. O preenchimento das condições previstas nos incisos V e VI do caput será avaliado na forma disposta em regulamento. ((BRASIL, 2017)

Compreende-se que se o migrante durante o período que se estabeleceu no Brasil contrair matrimônio com um nacional do Brasil ou estiver em união estável, ou ainda tiver descendentes no Brasil, desde que preenchidos os requisitos mínimos dispostos no artigo 66 da Lei de Migração e não possua nenhum impeditivo criminal poderá requerer a naturalização brasileira, após um ano de sua entrada em solo brasileiro.

Um tema sempre em voga quando se trata de naturalização é a possibilidade da perda da cidadania originária. No caso da legislação brasileira, tem-se que o Brasil o reconhece a dupla cidadania, conseqüentemente, o migrante ao solicitar a nacionalidade brasileira não perde automaticamente sua cidadania primária.

O que pode ocorrer é a situação de o Estado originário do migrante não reconhecer a dupla cidadania e retirar a cidadania originária, em decorrência do pedido de naturalização. Para fins da presente pesquisa não convém aprofundar nessa temática, vez que a ideia é apenas ventilar a hipótese de naturalização caso o migrante queira e preencha os requisitos.

Em face do exposto, nota-se que a Lei de Migração demonstrou vontade de amparo e propôs a inclusão da proteção dos direitos humanos dos indivíduos que se deslocam por motivos

¹²⁰ “Art. 46. A aplicação deste Capítulo observará o disposto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, e nas disposições legais, tratados, instrumentos e mecanismos que tratem da proteção aos apátridas ou de outras situações humanitárias”. (BRASIL, 2017)

“Art. 47. A repatriação, a deportação e a expulsão serão feitas para o país de nacionalidade ou de procedência do migrante ou do visitante, ou para outro que o aceite, em observância aos tratados dos quais o Brasil seja parte”. (BRASIL, 2017)

“Art. 48. Nos casos de deportação ou expulsão, o chefe da unidade da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal, respeitados, nos procedimentos judiciais, os direitos à ampla defesa e ao devido processo legal”. (BRASIL, 2017)

“Art. 50. A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional”. (BRASIL, 2017)

“Art. 54. A expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado”. (BRASIL, 2017)

ambientais, deixando de lado as nuances que envolvem a modificação do Estatuto dos Refugiados de 1951, ao reconhecer a categoria de migrantes ambientais por intermédio do instituto da acolhida humanitária, um avanço em relação ao regramento migratório pretérito e a comunidade internacional.

CONCLUSÃO

No presente trabalho refletiu-se sobre o reconhecimento internacional dos refugiados ambientais e a possibilidade de proteção dessa categoria de indivíduos no ordenamento jurídico doméstico, com escopo de verificar se a mudança de paradigma da política migratória brasileira pode ser considerada uma antecipação da proteção dos refugiados ambientais ou trata-se apenas de uma legislação sem qualquer vinculação ao instituto do refúgio.

Para tanto, dividiu-se a pesquisa em quatro capítulos. Para compreender o princípio da dignidade humana e o pensamento de sujeito internacional de direito, no primeiro capítulo cuidou-se do panorama histórico dos direitos humanos, tendo como marco teórico a Carta Magna Inglesa de João Sem Terra de 1215 e como ponto histórico fundamental a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Observou-se que os direitos humanos passaram por um processo histórico de evolução, em que novos valores foram surgindo e à medida que a sociedade os reconheceu como essenciais, tais valores foram positivados. Esse ciclo, como visto, é denominado por Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano de dinamogenesis.

É nessa sistemática que se apresentou a divisão clássica em dimensões de Karel Vasak, o qual classificou os direitos humanos em três categorias, direitos de: liberdade, igualdade e fraternidade. Adiante, analisou-se o princípio da dignidade humana o qual pode ser caracterizado como a característica essencial e intrínseca dos seres humanos, sendo este predicado o valor que torna os seres humanos únicos. Refletiu-se ainda sobre os novos paradigmas dos direitos humanos e o reconhecimento dos seres humanos como sujeitos de direito internacional.

Validamente, no segundo capítulo observou-se as características fundamentais para a configuração de um Estado. Identificou-se que o território possui tanto nuances referentes à localização geográfica como nuances políticas. Notou-se também a diferença entre população e povo, para depois caminhar no conceito de soberania.

Ainda nesse tema, verificou-se que a ideia de soberania capitaneada por Jean Bodin e depois refletida por Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau, não encontra mais abrigo na sociedade atual. Nesse contexto, notou-se que a proposta que melhor se coaduna com a quebra das barreiras físicas advindas com a globalização é a de Peter Häberle e o Estado Constitucional Cooperativo, em que os Estados não perdem sua soberania por se preocupar e ajudar outros

Estados ou grupo de pessoas, mas, sim, adequa seus ideais diante da necessidade de proteção dos direitos humanos.

No capítulo seguinte refletiu-se sobre o deslocamento humano por motivos climáticos, o conceito legal de refugiados, a definição doutrinária de refugiado ambiental e o entendimento legal brasileiro sobre o migrante ambiental. Nesse sentido, verificou-se que refugiados – mundialmente reconhecidos – são os indivíduos que se enquadram no conceito descrito pelo Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu respectivo Protocolo Adicional de 1967.

Dando continuidade, no terceiro capítulo observou-se que existe uma divisão na literatura sobre o conceito de refugiado ambiental – pessoas que deixam seus residências ou Estados de origem em busca de sobrevivência, em decorrência de um desastre ambiental, com ou sem ação humana, de processo lento ou abrupto, e que pode gerar uma situação de debilidade econômica e social. Compreendeu-se na pesquisa que não existe a figura do refugiado ambiental no Estatuto dos Refugiados de 1951, dessa maneira, não poderiam esses indivíduos gozar das proteções oferecidas pelo instrumento internacional.

Adiante, analisou-se os instrumentos regionais de proteção aos refugiados e observou-se que mesmo a Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984 não reconhecendo diretamente a figura dos refugiados ambientais, houve nas duas situações debates e a de tentativa de enquadramento, e malgrado não tenha logrado êxito, a atenção dada merece relevo.

Nesse caminhar, a Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes de 1944 reconheceu de fato a figura dos refugiados ambientais, reascendendo o debate sobre os indivíduos que deixam seus locais por motivos ambientais e se encontram em situação de insegurança por ausência de instrumento legal válido, embora o texto final não tenha sido ratificado, a discussão do tema também merece destaque. Avançando, nos anos 2000, a Convenção de Kampala de 2009 reconheceu e conferiu proteção aos indivíduos que se deslocam internamente, ou seja, sem o cruzamento das fronteiras soberanas, notadamente, um marco e um avanço.

Verificando a situação de insegurança dos refugiados ambientais dada a falta de uma regulamentação que abarque essa categoria e ofereça garantias mínimas de direitos humanos, observando as modificações internacionais e a tentativa de enquadramento dos refugiados ambientais nos instrumentos regionais de proteção aos refugiados, o Conselho de Segurança da ONU, em setembro de 2019, reconheceu que as mudanças climáticas têm interferido no aumento dos fluxos migratórios e que esse deslocamento para outras regiões ou Estados pode impactar diretamente a segurança internacional, dessa maneira, agindo em consonância com o

Capítulo VII da Carta da Nações Unidas de 1948, em face da ausência de um instrumento jurídico internacional de proteção, reconheceu a categoria de refugiados ambientais, por intermédio da Resolução nº 2348.

Assim sendo, concedeu aos novos refugiados o direito de gozar das proteções jurídicas perfilhadas no Estatuto dos Refugiados de 1951 e determinou que o Alto Comissariado das Nações Unidas tome providências para o apoio e acolhimento dessa novel categoria. Embora, o uso da Resolução nº 2348 de 2019 dependerá muitas vezes da entrada em vigor do texto nos ordenamentos jurídicos domésticos dos Estados é salutar registrar o avanço do pensamento mundial sobre os refugiados ambientais e o encaminhamento para a elaboração de um instrumento jurídico global.

Já no último capítulo refletiu-se sobre as normas brasileiras de entrada e saída de migrantes. Verificou-se que o Estatuto do Estrangeiro de 1980 atribuía ao estrangeiro o sentimento de ameaça à segurança do Estado brasileiro, dessa maneira, a legislação não assegurava a proteção direta dos direitos humanos dos não nacionais quando em solo brasileiro.

Observando que a política migratória brasileira estava obsoleta e precária diante dos novos fluxos migratórios, em 2017, entrou em vigor a Lei n. 13.445, denominada de Lei de Migração, a qual revogou o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e deu novos contornos a proteção jurídica do migrante que entra no Brasil.

De acordo com a novel legislação, os migrantes são sujeitos de direitos domésticos e devem ter sua dignidade humana respeitada, assim como, devem ter garantidas as condições mínimas de informação e segurança jurídica para entrar no Brasil e se estabelecerem. A nova política migratória retira o véu de ameaça à segurança nacional e coloca o migrante como um indivíduo que merece respeito e abrigo.

Frente aos temas exauridos na presente pesquisa, conclui-se que a Lei de Migração brasileira ultrapassou as questões conceituais de refugiado ambiental e seguindo as perspectivas e paradigmas internacionais regionais, antecipou o reconhecimento dessa categoria atribuindo aos indivíduos que precisam se deslocar em decorrência de problemas ambientais a condição de migrante ambiental. Isso é plenamente verificado na positivação do instituto da acolhida humanitária, o qual apregoa que em razão de calamidades ou desastres ambientais o Brasil poderá conceder a entrada em solo brasileiro por meio do visto humanitário.

O reconhecimento dos indivíduos deslocados por razões ambientais é tão nítido que também há possibilidade de autorização de residência com base na acolhida humanitária e ainda a possibilidade de naturalização, caso o migrante preencha os requisitos legais criminais, e tenha constituído família no Brasil e aqui resida por no mínimo um ano. Os migrantes

ambientais, então, saem da situação de categoria questionada no cenário internacional, para categoria reconhecida juridicamente no Brasil.

Notou-se que Lei de Migração ao pautar a política migratória brasileira no princípio da dignidade humana e ao oferecer uma série de direitos, colocou o Brasil em evidência no cenário mundial e efetivou o que Peter Häberle denomina de Estado Constitucional Cooperativo, pois não reduziu sua soberania, apenas a alinhou com as necessidades dos atuais fluxos migratórios e respeitou a proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, considerando a lenta ampliação do conceito de refugiado no plano global e tendo em vista a mudança de paradigma da legislação brasileira em relação ao estrangeiro, e ainda levando-se em conta o fundamento da dignidade humana como base da Lei de Migração, afirma-se que a Lei de Migração, por meio da novel forma de proteção do migrante, qual seja, a acolhida humanitária, pode ser considerada como uma forma de antecipação da proteção dos refugiados ambientais – denominados para fins dessa norma como migrantes ambientais – no cenário doméstico. Portanto, sem vinculação com o instituto jurídico do refúgio disposto no Estatuto dos Refugiados de 1951.

Por fim, conclui-se que considerando os instrumentos normativos internacionais de que o Brasil é signatário – Declaração Universal dos Direitos Humanos; Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo Adicional de 1967; dentre outros – conclui-se que a legislação brasileira avançou para se adequar aos valores e a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ABIN. **Segurança das fronteiras**, 2019. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/atuacao/areas-prioritarias/seguranca-das-fronteiras/>. Acesso em: 13.09.2019.

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ACNUR, 2019. **Histórico**. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em: 13.09.2019.

ACNUR, **Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio de Ciudad de México de 1981**, 1981. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430>. Acesso em: 30.08.2019

ACNUR. **Colóquio sobre a proteção internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá e Declaração de Cartagena sobre Refugiados**, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-de-cartagena-sobre-refugiados/>. Acessado em: 25.05.2018.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**, 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 03.01.2019.

ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, 1967**. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 03.01.2019.

AFRICAN UNION, **African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa ("Kampala Convention")**, 23 October 2009. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4ae572d82.html>. Acesso em: 30.08.2019

AFRICAN UNION, **African Union**, 2019a. Disponível em: <https://www.refworld.org/publisher/AU.html>. Acesso em: 31.08.2019.

AFRICAN UNION, **List of Countries Which Have Signed, Ratified/Acceded to The African Union Convention for The Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)**, 2019b. Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opedocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d2f12bb4>. Acesso em: 30.08.2019.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Revista Justiça do Direito**, v. 31, 2017. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7147>. Acesso em: 03.09.2019.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Regionalización y armonización del derecho de refugiados: una perspectiva latinoamericana. In: ACNUR/IIDH. (Org.). **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001. p. 75-104. Disponível em: https://www.academia.edu/3222794/Regionalizaci%C3%B3n_y_Armonizaci%C3%B3n_del_Derecho_de_Refugiados_una_perspectiva_Latinoamericana?auto=download. Acesso em: 30.08.2019

ANQUINI, Marco. Fraternidade e Direitos Humanos. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). **O Princípio Esquecido**, v.1. Tradução de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP. Editora Cidade Nova, 2008.

BAGGIO, Antonio Maria (org). **O Princípio Esquecido**, v.1. Tradução de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP. Editora Cidade Nova, 2008.

BAKER, Keith Michael. Soberania. In: FURET, François; OZOUF, Mona (Org.). **Dicionário crítico da Revolução Francesa**. Tradução: Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989, pp. 882-895.

BARICHELLO, Stefania, A Evolução dos Instrumentos de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México (The Evolution of the International Refugee Law in Latin America: From the 1951 Convention to the Mexico Plan of Action) (August 2011). In: **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 33-51, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2319068>. Acesso em: 28.08.2019

BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. **Direito natural e propriedade em Jean Bodin**. Trans/Form/Ação, Marília, v. 29, n. 1, p. 31-43, 2006a. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732006000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29.07.2019

BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. O conceito de soberania no Methodus de Jean Bodin. **Discurso**, v. 27, n. 1, p. 139-155, 9 jun. 1996. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/discurso/article/view/140419>. Acesso em: 24.07.2019.

BARROS, Alberto Ribeiro Gonçalves de. O direito de resistência na França renascentista. **Kriterion**, Belo Horizonte, v. 47, n. 113, p. 99-114, junho de 2006b. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2006000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24.07.2019.

BARROS, Sérgio Resende. **Três Gerações de Direitos. 2010**. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/tres-geracoes-de-direitos.cont>. Acesso em 10.04.2019.

BICHARA, Jahyr-Philippe. Anteprojeto de lei de migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil: o tratamento jurídico dos refugiados e apátridas. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 209, p. 7-30, jan./mar. 2016. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p7. Acesso em: 03.09.2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. Traducción de Pedro Bravo Gala. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1997.

BODIN, Jean. **Method for the easy comprehension of history**. Translated by Beatrice Reynolds. New York: Norton, 1945.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. atual. São Paulo, SP: Malheiros, 2004.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em: 25.02.2019.

BRASIL, **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em: 10.09.2019.

BRASIL, Imprensa Nacional. **Resolução Normativa n. 117 de 12 de agosto de 2015**, 2015. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32402780/do1-2015-08-17-resolucao-normativa-n-117-de-12-de-agosto-de-2015-32402761. Acessado em: 03.01.2019.

BRASIL, **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 09.09.2019.

BRASIL, **Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai**, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm. Acesso em: 04.09.2019.

BRASIL. Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017. Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acessado em: 03.01.2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Convenção nº 97 da OIT, Trabalhadores Migrantes (Revista em 1949), 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvOITTrabMig.html>. Acesso em: 04.09.2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto de Lei n. 5655 de 2009, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>. Acesso em: 10.09.2019.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio. Direito, meio ambiente e políticas públicas: o combate ao fenômeno da desertificação. 1. ed. São Paulo: Editora Clássica, 2014. v. 1. 138p.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; LOPES, João Felipe Menezes. A soberania externa enquanto fenômeno mutável e seus reflexos na teoria jurídica. ARGUMENTUM (UNIMAR), v. 18, p. 109-123, 2017. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/343>. Acesso em: 09.09.2019.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. Cidadania e direitos humanos. **Revista Interdisciplinar de Direito**, [S.l.], v. 8, n. 01, p. 87-104, dez. 2011. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/320>. Acesso em: 04.07.2019.

CAMPOS NETO, C. W. M.; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. A Dinamogenesis dos Direitos Humanos. In: Congresso Nacional da Federação de Pós-Graduandos em Direito - FEPODI, 2013. **Anais**. São Paulo. Direitos Humanos, 2013. p. 1104-1110. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ffe4a40fccc90fa1>. Acesso em: 24.03.2019.

CANCIO, Gustavo Santiago Torrecilha. **Os regimes internacionais de direitos humanos como fundamento para a existência normativa do constitucionalismo universal e do tribunal constitucional internacional**. 2018. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2018. Disponível em: <http://docplayer.com.br/88365886-Gustavo-santiago-torrecilha-cancio.html>. Acesso em: 10.09.2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDY W, Franklin G. **Environment and Forced Migration a Review**. UNEP. Nairob, 1944. Disponível em: https://www.repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:1158. Acesso em: 26.08.2019.

CAROLINA SANTOS, A. SILVEIRA, V. O.. A Lei de Migração como Instrumento de Redução da Condição de Apátrida e Apatridia de Fato. In: XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA-GO, 2019, GOIÂNIA-GO. Direito Internacional dos Direitos Humanos I. **Anais**. Florianópolis: CONPEDI, 2019. p. 188-203.

CAROLINA SANTOS, A. SILVEIRA, V. O.; A evolução do conceito de refugiado e a Lei N. 13.445 de 2017. In: VI Congresso Nacional da FEPODI, 2018, São Paulo. **Anais**. Direitos Humanos I, 2018. p. 852-859.

CAROLINA SANTOS, A.. A Nova Modalidade de Extradicação na Lei de Migração. In: XVI Congresso Internacional de Direitos Humanos, 2019, Campo Grande-MS. GT 7. Direitos Humanos, Estado e Fronteiras. **Anais**. Campo Grande: CIDH, 2019. p. 1-15.

CGP-SP, 2019. **Lista dos países que pertencem ao Espaço Schengen**. Disponível em: <https://consuladoporportugalsp.org.br/lista-dos-paises-que-pertencem-ao-espaco-schengen/>. Acesso em: 02.11.2019.

CHADID, Ronaldo. Direitos Fundamentais: Origem, Evolução, Precusores Doutrinários e seu Perfil Geral. **Revista DIREITO UFMS**. Campo Grande, MS. v.1. n.1. p. 87-111. jul./dez. 2015. Disponível em: <http://seer.ufms.br/index.php/revdir/article/download/751/1184>. Acesso em: 24.03.2019.

CIREFCA, **Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en América Latina**, April 1989, CIREFCA 89/9. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5236df004.html>. Acesso em: 03.01.2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção dos "Refugiados Ambientais" no Direito Internacional**. 2015. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.2.2016.tde-08042016-155605. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/pt-br.php>. Acesso em: 02.01.2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O Conceito de “Refugiado Ambiental”. In: “Refugiados Ambientais” / Liliana Lyra Jubilut, ... [et al.] organizadoras; Amanda Allgayer ... [et al.]. – Boa Vista: **Editora da UFRR**, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo Saraiva, 2019.

CONTIPELLI, Ernani. **Estado Constitucional Cooperativo: perspectivas sobre solidaridad, desarrollo humano y gobernanza global**. Inciso. 18 (1) 87-98. Disponível em: https://www.academia.edu/26788762/Estado_Constitucional_Cooperativo_Perspectivas_sobre_Solidaridad_Desarrollo_Humano_y_Gobernanza_Global. Acesso em: 21.07.2019.

CORDAZZO, Karine; PREUSSLER, Gustavo. O lugar do menor direito: fronteiras e exclusão social. **Pensar**, Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 1-10, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7489/pdf>. Acesso em: 12.09.2019.

COUTO PINTO, Kleber. **Curso de Teoria Geral do Estado - Fundamento do direito constitucional positivo**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Estado, povo e território: sentido, implicações, historicidade. *Jurimat: Revista Jurídica*, 2016, n.º 8, pp. 91-112. Disponível em: <http://recil.grupolusofona.pt/jspui/bitstream/10437/8129/1/Estado%2C%20Povo%20e%20Territ%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 22.07.2019

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2016.

DOOYEWEERD, Herman. **Estado e Soberania: Ensaio sobre Cristianismo e Política**. Tradução de Leonardo Ramos, Lucas G. Freire, Guilherme de Carvalho. São Paulo: Editora Vida Nova, 2014.

DROUBI, Sufyan, Notas Sobre as Resoluções Obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua Introdução no Direito brasileiro (Notes on the Mandatory Resolutions of the UN Security Council and on their Introduction into Brazilian Law) (December 1, 2006). Droubi, Sufyan. ‘Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro’. **Revista IMES Direito** 12 (2006): 225-270. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2392359> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2392359>. Acesso em: 04.11.2019.

DUARTE, Mônica; ANNONI, Danielle. Migração Forçada em Âmbito Internacional e a Questão dos Refugiados. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (organizadoras). **Migrantes forçados: conceitos e contextos**. Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018.

EDWARDS, Alice. Refugee Status Determination in Africa (2006). **African Journal of International & Comparative Law**, Vol. 14, pp. 204-233, 2006. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1535377>. Acesso em: 29.08.2019

ESPÍNDOLA, Arlei de. Jean-Jacques Rousseau e os Fundamentos Teóricos do Poder Político Legítimo. **Dissertatio**, v. 12, p. 67-88, 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/dissertatio/article/download/8848/5843>. Acesso em: 21.07.2019.

FABRIZ, D. C.; FERREIRA, C. F.. Teoria Geral dos Elementos Constitutivos do Estado. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade Federal de Minas Gerais, BELO HORIZONTE, v. 1, n.39, p. 107-141, 2001. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/1192/1125>. Acesso em: 22.07.2019

FERNANDES, Ana Carolina Souza; SILVEIRA, Vladimir Oliveira. Sujeitos de Direito Internacional Público: um Processo Evolutivo de Reconhecimento. **Direito & Paz**, São Paulo, SP – Lorena, Ano X, n. 38, p. 134-153, 1º Semestre, 2018.

FINKELSTEIN, Cláudio. **Direito internacional**. São Paulo, SP: Atlas, 2007.

FINKELSTEIN, Cláudio. **Hierarquia das Normas no Direito Internacional – Jus Cogens e Metaconstitucionalismo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FORTIN, Antonio. Doctrinal Review of The Broader Refugee Definition Contained in The Cartagena Declaration, September 2004. p. 273-306. In: ACNUR. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. 1a. ed. -- San José, C.R.: Editorama, 2005. p.472.

FUHRMANN, Italo Roberto. Revisando a teoria “dimensional” dos direitos fundamentais. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 26-32, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/download/12746/9060>. Acesso em: 10.04.2019.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. Tradução Isabela Fajardo e Luciano Duarte. **Boletim Campineiro de Geografia**, v.2, n.3, 2012, pp. 523-545. Disponível em: http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/86/2012v2n3_Gottmann. Acesso em: 21.07.2019

GROPPALI, Alessandro. **Doutrina do Estado**. Tradução Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1962.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos: na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira**. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Tradução Marcos Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**, 1588-1679. Tradução de Rosina D’Angina. 2. ed. São Paulo, SP: Martin Claret, 2012.

HOBBSAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2014.

ICRC. **DIH e Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/guerra-e-o-direito/dih-e-outros-regimes-legais/dih-e-direitos-humanos>. Acesso em: 02.11.2019.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **About us**, 2019a. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/about-us>. Acesso em: 09.09.2019.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Disaster Displacement - A global review**, 2008-2018. 2019b. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/publications/disaster-displacement-a-global-review>. Acesso em: 26.08.2019.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Haiti. 2019c**. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/countries/haiti>. Acesso em: 13.09.2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration**, 1996. Disponível em: <https://environmentalmigration.iom.int/environmentally-induced-population-displacements-and-environmental-impacts-resulting-mass-migration>. Acesso em: 28.08.2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Discussion Note: Migration and the Environment. MC/INF/288. 94th session, 1 Nov. 2007, item 5, p.1. Disponível em: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf. Acesso em: 03.01.2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **GLOBAL MIGRATION INDICATORS. Global Migration Indicators**, 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf. Acesso em: 09.09.2019.

IPCC. **About the IPCC**, 2019a. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/about/>. Acesso em: 02.11.2019.

IPCC. **Chapter 2: Land-Climate Interactions**, 2019b. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/srccl-report-download-page/>. Acesso em: 02.11.2019.

ISUANI, Ernesto Aldo. Três enfoques sobre o conceito de Estado. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 35-48, jan. 1984. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/60372>. Acesso em: 08.08.2019.

JOSLIN, Érica Barbosa. **Cooperação internacional para promoção dos direitos humanos**. 2010. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5439>. Acessado em: 13.07.2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo. Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. **Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30**. REMHU, Rev. Interdiscip.

Mobil. Hum., Brasília, v.22, n.43, p.11-33, Dec.2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30.08.2019.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**: texto integral. Tradução Leopoldo Holzbach. São Paulo, SP: Martin Claret, 2006.

KEANE, David. **The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of “Environmental Refugees”**. Georgetown International Environmental Law Review; Winter 2004; 16; 2; 209-223p.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 55-65, Aug. 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08.08.2019

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo, 8 reimpressão. SP: Companhia das Letras, 2015.

LEAGUE OF ARAB STATES, **Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries**, 1994. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html>. Acesso em: 30.08.2019.

LEAGUE OF ARAB STATES, **League of Arab States, 2019**. Disponível em: <https://www.refworld.org/publisher/LAS.html>. Acesso em: 30.08.2019.

LEGISWEB. **Resolução Normativa CNIg nº 97 de 12/01/2012**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 13.09.2019.

LOPES, J. G.. **Thomas Hobbes: a necessidade da criação do estado**. Griot, v. 06, p. 170-187, 2012. Disponível em: <http://www3.ufrb.edu.br/seer/index.php/griot/article/view/526/247>. Acesso em: 19.07.2019

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. **Las generaciones de derechos humanos**. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, v. 2, n. 1, 2013.p. 163-196. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/10183/pdf_1#.XT85DXvmPIV. Acesso em: 05.07.2019.

MALHEIRO, Emerson. **Curso de direitos humanos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016.

MALISKA, M. A.. A cooperação internacional para os direitos humanos entre o direito constitucional e o direito internacional. Desafios ao Estado Constitucional Cooperativo. In: XVI Congresso Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2007, Belo Horizonte-MG. **Anais do XVI Congresso Nacional do Conpedi**. Florianópolis-SC: Fundação Boiteux, 2007. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/marcos_augusto_maliska.pdf 21.07.19. Acesso em: 21.07.2019

MARTINI, SR; SIMÕES, B. B. O.. Perspectivas da fraternidade na nova Lei de Migrações Brasileira (LEI Nº 13.445/2017). **REVISTA CHILENA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**, v. 9, p. 30-61, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6844608>. Acesso em: 09.08.2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Método, 2019.

MELLO, Jezreel Antonio. **Os limites da soberania em Jean Bodin**. 2018. 92 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil. São Leopoldo, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/7652>. Acesso em: 03.07.2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MESSA, Ana Flavia. Dimensão Objetiva da Segurança Jurídica. **Cadernos de Dereito Actual** nº 3, 2015, pp.411-434. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/download/60/50>. Acesso em: 18.07.2019.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2018.

MOLINO, Fernanda Brusa. **A mudança do clima e os fluxos migratórios internacionais: análise sobre a acolhida humanitária**. 2018. 190 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20887>. Acesso em: 09.09.2019.

MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados do pós-guerra aos dias atuais. In: XV Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006, Caxambu. **Anais do XV Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**, 2006. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1489/1454>. Acesso em: 28.08.2019.

MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. Direitos Humanos e refugiados: relações entre regimes internacionais construídos no sistema ONU. Monções: **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 7, n. 14, p. 59-90, dez. 2018. ISSN 2316-8323. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9107/4786>. Acesso em: 28.08.2019.

MOSCATELI, Renato. Rousseau e Maquiavel, pensadores republicanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 22, p. 43-57, 2015. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/2973>. Acesso em: 08.08.2019.

MYERS, Norman; KENT, Jennifer. Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena. Washington DC: Climate Institute, 1995. Disponível em: <http://climate.org/archive/PDF/Environmental%20Exodus.pdf>. Acesso em: 28.08.2019.

NACIONES UNIDAS, 2019a. **Historia de las Naciones Unidas**. Disponível em: <https://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations/index.html>. Acesso em: 22.08.2019.

NACIONES UNIDAS, 2019b. **Información general**. Disponível em: <https://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>. Acesso em: 22.08.2019.

NASSER, Salem H. **Direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **Países-membros da ONU**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>. Acesso em: 21.02.2020

OBMIGRA, 2019, Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. **Relatório Anual 2019. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral**. Brasília, DF: OBMigra, 2019. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 13.09.2019.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, Apr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03.09.2019.

OLIVEIRA, L. P. S.. Soberania frente à Globalização. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, v. 02, n.01, p. 202-225, 2005. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/download/188/164>. Acesso em: 21.07.2019

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 202-225, jan./jun. 2005. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQhoK2gcfkAhVqILkGHQn_A9cQFjABegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.publicacoesacademicas.uniceub.br%2Fprisma%2Farticle%2Fdownload%2F188%2F164&usg=AOvVaw3Py_iCleG0e8s0J4B4t2S7. Acesso em: 21.07.2019.

ONU, ACNUR. **Personas Apátridas en Detención - Una herramienta para identificarlas y mejorar su protección, 2017**. Disponível em: https://www.acnur.org/publications/pub_apa/5b4ce4a44/personas-apatridas-en-detencion-unaherramienta-para-identificarlas-y-mejorar.html?query=apatridas. Acesso em: 09.07.2019

ONU, CONSELHO DE SEGURANÇA. **Resolução 2348 (2019)**. Aprovada pelo Conselho de Segurança em sua 6918ª reunião, em 15 de setembro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (OUA). **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege aspectos específicos dos problemas de refugiados na África**. 1969. Disponível em: <http://refugiados.net/1cpr/www/legislacao/leis/asilo/2/2couaapr.html>. Acessado em 25.05.2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Glossário sobre migrações. n.22. Genebra: Organização Internacional para as Migrações**, 2009. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 09.07.2019.

PESSOA, A. P. G.. Divagações em torno do Conceito de Soberania. **Direito UNIFACS**, v. 87, p. 01, 2007.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo, SP: Saraiva Educação, 2018.

PIZZOLATO, Filippo. A Fraternidade no ordenamento jurídico italiano. In: BAGGIO, Antônio Maria (Org.). **O Princípio Esquecido**, v.1. Tradução de Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP. Editora Cidade Nova, 2008.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 8.ed. Editora Jus Podivm: Salvador, 2016.

QUEIROZ, Mariana Amaral. **A soberania no De Cive de Thomas Hobbes**. 2001. 243 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279322>. Acesso em: 03.01.2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo, SP: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2016.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.2.2011.tde-10082012-162021. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-10082012-162021-pt-br.php>. Acesso em: 02.01.2019.

REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, **Brazil Declaration and Plan of Action**, 3 December 2014. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>. Acesso em: 02.09.2019.

REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED, **Mexico Declaration and Plan of Action to Strengthen International Protection of Refugees in Latin America**, 16 November 2004. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/424bf6914.html>. Acesso em: 02.09.2019.

REGIONAL REFUGEE INSTRUMENTS & RELATED. **Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas**, 7 December 1994. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/534d1dbd4.html>. Acesso em: 02.09.2019.

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as migrações internacionais**. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, June 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09.09.2019.

REPORTER BRASIL. **Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil - instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013, 2014**. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>. Acesso em: 04.09.2019

RIBEIRO, G. C.. **Soberania Modos da Soberania e a Questão Contemporânea do Poder**. 2014. 201 f. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2017/06/Tese-Gustavo-Cezar-Ribeiro.pdf>. Acesso em: 24.07.2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1996.

RUIZ RODRIGUEZ, Virgilio. **Derechos humanos, universales**. En-clav. pen, México, v. 1, n.1, p.155-166, jun.2007. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2007000100008&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 05.07.2019.

SALDANHA, Nelson. Historiografia da constituição e os direitos fundamentais. In: BRANDÃO, Cláudio. **Direitos Humanos e Fundamentais em Perspectiva**. São Paulo: Atlas, 2014.

SARLET, Wolfgang Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 22.

SEEDPR. **Escalas Richter e Mercalli**, 2019. Disponível em: <http://www.geografia.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=274>. Acesso em: 13.09.2019.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 5.ed.rev., atual. e amp.2.Tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SENADO FEDERAL, **Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>. Acesso em: 10.09.2019.

SILVA, César Augusto S. da. **A política brasileira para refugiados (1998-2012)**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013b. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/88351#>. Acesso em: 10.09.2019.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, p. 84-94, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47169>. Acesso em: 24.03.2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo, SP: Malheiros, 2013a.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; RIBEIRO, Elenice Baleeiro Nascimento. Ética: conteúdo da responsabilidade corporativa e desdobramento da função solidária da empresa. **Argumentum (UNIMAR)**, v. 16, p. 37-54, 2015. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/viewFile/191/38>. Acesso em: 02.07.2019.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos: liberdades públicas e cidadania**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SUHRKE, A. **Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict**. Mass.: American Academy of Arts and Sciences, 1993. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/6ff6/9d138aff51b50d08f303150fc7970bf56f95.pdf>. Acesso em: 28.08.2019.

TIBURCIO, Carmen. A nacionalidade à luz do direito internacional e brasileiro. **Revista de Direito Cosmopolita**, v. 2, p. 131-167, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdcuerj/article/download/13733/11458>. Acesso em: 04.11.2019.

TOMÉ, J.. **O Positivismo Jurídico no Leviatã de Hobbes**. Revista Enciclopédia, v. 4, p. 123-145, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Enciclopedia/article/download/8047/5317>. Acesso em: 19.07.2019

TORRADO, Jesús Lima. Antecedentes Normativos de los Derechos Humanos en la Baja Edad Media. **Revista DIREITO UFMS**, Campo Grande, MS - Edição Especial - p. 7-34 - jan./jun. 2015. Disponível em: <http://seer.ufms.br/index.php/revdir/article/download/1232/783>. Acesso em: 24.03.2019.

TORRADO, Jesús Lima. **Globalización y Derechos Humanos**. Universidad de La Rioja, Anuario de filosofía del derecho, nº 17, 2000, págs. 43-74.

TRINDADE Antônio Augusto Cançado. **Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: aproximaciones y convergencias**. Disponível em: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/download/15126/29127/0>. Acesso em: 02.11.2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Reavaliação das fontes do direito internacional público ao início da década de oitenta. **Revista de informação legislativa**, v. 18, n. 69, p. 91-134, jan./mar. 1981. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181264>. Acesso em: 04.11.2019.

TURINE, J. A. V.; MACEDO, M. L. R. . Direitos humanos, comunidades tradicionais e biodiversidade: desafios para o desenvolvimento sustentável. **REVISTA DIREITO UFMS**, v. 3, p. 175-194, 2017. Disponível em: <http://seer.ufms.br/index.php/revdir/article/view/5313>. Acesso em: 09.08.2019.

TUTYA, A. C. B. **DIREITOS HUMANOS E INTEGRAÇÃO REGIONAL: a formação de um microsistema de direitos humanos no MERCOSUL**. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2019.

UNHCR, **Global Report 2017 – Members of Unhcr’s Executive Committee and States Parties to The Refugee and Statelessness Conventions**, 2017. Disponível em: <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2017/pdf/Annexes.pdf>. Acesso em: 19.05.2018.

UNHCR, **Global Trends – Forced Displacement in 2018**, 2018. Disponível em: https://www.unhcr.org/globaltrends2018/#_ga=2.136876400.1559440638.1567104657-1831920678.1567104657&_gac=1.116977396.1567196756.CjwKCAjwkqPrBRA3EiwAKdtwkyU3_ohD5oh6bebtZ5s8CtMbZJExmWpZY9mR1XEF6zhFsa410R3lZhoCypkQAvD_BwE. Acesso em: 30.08.2019.

UNHCR, **Reservations and declarations to the 1951 Refugee Convention**, 2011. Disponível em: <https://www.unhcr.org/protection/convention/3d9abe177/reservations-declarations-1951-refugee-convention.html>. Acesso em: 26.08.2019.

UNHCR. **Global Trends 2010**. 2011. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>. Acesso em: 13.09.2019.

VALE DA SILVA, Ildete Regina.. Estudos Preliminares sobre a Fraternidade no Direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 04, p. 200-218, 2009. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/6151>. Acesso em: 09.08.2019.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: do Estatuto do Estrangeiro à Nova Lei de Migrações, Rupturas e Continuidades. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, p. 228-258, 2018. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/479>. Acesso em: 09.09.2019.

WOLKMER, A. DIREITOS HUMANOS: Novas Dimensões e Novas Fundamentações. **Revista Direito em Debate**, v. 11, n. 16-17 (2002), 28 mar. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/768>. Acesso em: 09.08.2019.

WORLD TRADE ORGANIZATION, **General Agreement on Trade in Services**, 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf. Acesso em: 04.09.2019.

ANEXO I – RESOLUÇÃO Nº 2348 DE 15 DE SETEMBRO DE 2019 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Resolução 2348 (2019) Aprovada pelo Conselho de Segurança em sua 6918ª reunião, em 15 de setembro de 2019

O Conselho de Segurança,

Registrando que as alterações climáticas presenciadas em todo mundo têm forçado milhares de pessoas a abandonarem seus lares e, assim, se deslocar para outras regiões e até mesmo outros países,

Frisando que os deslocamentos populacionais em grande escala, sem qualquer regulamentação, podem afetar a estabilidade e a segurança internacional,

Considerando que essas pessoas necessitam de um estatuto jurídico mundial que os reconheça, posto que somente ao serem reconhecidos como tais e amparados juridicamente, é que podem obter assistência humanitária para corrigir a situação de desamparo jurídico, econômico e social em que se encontram as vítimas da degradação ambiental mundial,

Agindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas,

1. Determina o reconhecimento da categoria de refugiado ambiental perante a comunidade internacional;
2. Concede aos refugiados ambientais todos os direitos e assistência presentes no Estatuto dos Refugiados de 1951;
3. Exige aos países membros das Nações Unidas que promovam políticas que beneficiem a nova categoria;
4. Demanda ao Alto Comissariado das Nações Unidas uma reunião extraordinária para definir as diretrizes para promover o auxílio aos refugiados ambientais;
5. Decide permanecer ciente da questão.