



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS GUARABIRA
CENTRO DE HUMANIDADES
CURSO DE DIREITO**

AURICÉLIA ROSSANA DA SILVA FREITAS

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A PROBLEMÁTICA DOS
REFUGIADOS AMBIENTAIS**

**GUARABIRA
2017**

AURICÉLIA ROSSANA DA SILVA FREITAS

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A PROBLEMÁTICA DOS
REFUGIADOS AMBIENTAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Internacional Público.

Orientador: Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim.

**GUARABIRA
2017**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

F862d Freitas, Auricélia Rossana da Silva.
O Direito Internacional dos refugiados e a problemática dos refugiados ambientais. [manuscrito] : / Auricelia Rossana da Silva Freitas. - 2017.
85 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2017.
"Orientação : Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim, Departamento de Ciências Jurídicas - CH."
1. Refugiado ambiental. 2. Direito Internacional. 3. Direitos Humanos. 4. Mudanças Climáticas. 5. Proteção Jurídica.
21. ed. CDD 341.481

Ativar o Winc
Acesse as configurações para
ativar o Windows

AURICÉLIA ROSSANA DA SILVA FREITAS

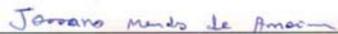
O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A PROBLEMÁTICA DOS
REFUGIADOS AMBIENTAIS

Monografia apresentada ao Programa de
Graduação em Direito da Universidade
Estadual da Paraíba, como requisito
parcial à obtenção do título de bacharel
em Direito.

Área de concentração: Direito
Internacional Público.

Aprovada em: 13/12/2017.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. José Baptista de Mello Neto (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Renan Aversari Câmara (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A todos que, sendo refugiados não são compreendidos
como tal e ficam à margem de uma (des) proteção por
analogia, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Grata a Deus, pai de toda a criação e razão de minha existência.

Aos meus pais Aurinilson de Paiva Freitas e Maria Daguia da S. Freitas, que sempre acreditaram e confiaram em mim, a eles todo o meu respeito e amor eternos.

Aos meus queridos irmãos Aurinilson Júnior, Abimael Felipe e Tércio Neto, que estão sempre na torcida pra que tudo dê certo, vínculo que reúne muito amor e cuidado recíprocos.

Aos meu sobrinhos e cunhadas, obrigada por tornarem essa jornada mais leve e por encherem minha vida de amor e alegria.

A minha avó materna Maria Edite, exemplo de sabedoria e humildade, mulher forte, guerreira, calma, serena e de poucas palavras, mas com um olhar me toca a alma.

À Roberto Saraiva, parceiro de vida, minha gratidão sincera por compartilhar e se solidarizar com as dificuldades encontradas no caminho.

À toda minha família, agradeço por compreender minha ausência durante esse processo de formação. Tenho a melhor família que alguém pode ter!

À toda equipe do Serviço Pastoral dos Migrantes (Nacional e do Nordeste), agradeço pelos momentos de formação e reflexão sobre o drama dos refugiados no mundo, tenho orgulho em fazer parte de uma instituição tão sensível as questões humanitárias.

Ao Centro de Estudos Migratórios - SP, na pessoa do Carlinhos, agradeço pela calorosa acolhida e por terem aberto as portas de uma experiência tão rica e válida, como a que vocês desempenham na Missão PAZ.

Agradeço a todos os meus amigos e amigas, que de perto ou longe me envolveram em um círculo dinâmico de amor, afeto e cuidado.

Ao professor Jossano Mendes de Amorim que, comprometido com o ensino exerceu com afinco o papel de orientador. Gratidão pelo empenho, incentivo e zelo, com que conduziu esta pesquisa.

A todos os funcionários da UEPB, pela presteza no atendimento quando precisei.

Aos meus colegas de turma sou grata por todos os momentos vividos e experiências jurídicas partilhadas, a universidade proporciona a oportunidade para criação de vínculos sinceros e duradouros.

Aos mestres, comprometidos com o ensinamento e com a formação dos profissionais que iremos nos tornar, obrigada!

A REFUGIADA

“Ela é uma refugiada
Eu vejo seu rosto
Eu vejo você olhando fixamente de volta pra mim
Ela é a refugiada
Sua mãe diz que
Um dia ela vai viver na América

De manhã Ela está esperando
Esperando pelo navio para velejar
Velejar para longe
Seu pai vai para a guerra
Ele vai lutar
Mas ele não sabe para que
Seu pai foi para a guerra
Sua mãe diz que um dia ele vai
Voltar de muito longe
Me ajude
Como você pode me ajudar?

À noite
Ela está esperando
Esperando seu homem chegar
E pegar em sua mão
E levá-la para esta terra prometida
Ela tem um rostinho bonito
Mas na época errada
No lugar errado
Ela tem um rostinho bonito
Sua mãe diz que
Um dia ela vai viver na América
Sim, América

Ela é uma refugiada
Ela está voltando
Ela está vindo lhe fazer companhia
Ela é uma refugiada
Sua mãe diz que
Um dia ela vai viver na América”

U2 – War (Guerra) - 1983

RESUMO

Os deslocamentos humanos motivados por situações relacionadas a desastres ou catástrofes ambientais não são uma novidade da atual quadra histórica. No entanto, a intensidade e recorrência de tais eventos são extremamente preocupantes. Utilizando-se do método dedutivo de pesquisa, objetiva-se com o presente estudo analisar os desafios para o reconhecimento dos “refugiados ambientais” no sistema de proteção internacional dos direitos humanos, considerando a necessidade de uma proteção jurídica específica por instrumentos e mecanismos internacionais voltados a amparar os deslocamentos internos e externos. Sob a ótica do Direito Internacional Contemporâneo, a categorização jurídica dos “refugiados ambientais” mostra-se relevante à implementação de políticas específicas de proteção que considerem os riscos e vulnerabilidades socioambientais das pessoas afetadas pelos fenômenos que motivam essa espécie de deslocamento forçado. O Direito Internacional dos refugiados prevê a proteção para os refugiados convencionais por meio da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de Nova York, de 1967, ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Para que o solicitante de refúgio seja reconhecido como refugiado precisa atender aos requisitos do fundado temor de perseguição, em virtude de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou ainda, por opiniões políticas proferidas. A ausência de um regime jurídico para os “refugiados ambientais”, na prática, acarreta prejuízos que ultrapassam a seara jurídica. Além de enfrentar as dificuldades características das pessoas em situação de refúgio, àquele que se desloca induzido por questões ambientais e mudanças climáticas encontra dificuldades específicas, uma vez que, por não serem reconhecidos como “refugiado convencional”, dificilmente são admitidos ou mantidos para além de suas fronteiras, fato este que, além de implicar uma visível violação de direitos humanos, obriga-os a assumir a condição de deslocados internos, mesmo que o deslocamento ocorra para além do território de seus Estados.

Palavras-Chave: Refugiado ambiental. Direito Internacional. Direitos Humanos. Mudanças Climáticas. Proteção jurídica.

ABSTRACT

Human displacements motivated by situations related to disasters or environmental catastrophes are not a novelty of the current historical period. However, the intensity and recurrence of such events are extremely worrying. Using the deductive method of research, the objective of this study is to analyze the challenges for the recognition of "environmental refugees" in the system of international protection of human rights considering the need for specific legal protection by international instruments and mechanisms aimed at supporting internal and external displacement. From the point of view of contemporary international law, the legal categorization of "environmental refugees" is relevant to the implementation of specific protection policies that consider the risks and social and environmental vulnerabilities of those affected by the phenomena that motivate this kind of forced displacement. International refugee law provides for the protection of conventional refugees through 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 New York Protocol to the 1951 Refugee Statute. In order for the refugee applicant to be recognized as a refugee, he must meet the requirements of the well-founded fear of persecution, based on race, religion, nationality, social group membership or political opinions. The absence of a legal regime for 'environmental refugees', in practice, entails losses that go beyond the legal sphere. In addition to facing the difficulties characteristic of people in situations of refuge, those who travel induced by environmental issues and climate change find specific difficulties, since, because they are not recognized as a "conventional refugee", are difficult to accept or maintain beyond their borders, a fact which, in addition to implying a visible violation of human rights, obliges them to assume the status of internally displaced persons, even if the displacement occurs beyond the territory of their States.

Keywords: Environmental refugee. International right. Human rights. Climate changes. Legal protection.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACNUDH	Alto Comissariado de Direitos Humanos
CIDCE	Centro Internacional de Direito Comparado ao Ambiente
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
OCHA	Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional de Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMIJ	Observatório das Mudanças Institucionais e Jurídicas
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente
RNM	Registro Nacional Migratório
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
UNU	Universidade das Nações Unidas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UNISDR	Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ESTRUTURAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS	13
2.1 Concepção dos direitos humanos	13
2.2 As dimensões dos direitos humanos	18
2.3 Características dos direitos humanos	20
2.4 Historiografia dos direitos humanos	21
2.5 Internacionalização dos direitos humanos	25
2.6 Sistemas de proteção internacional dos direitos humanos	28
2.6.1 A ONU e o Sistema global de proteção aos direitos humanos	29
2.6.2 Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos	34
3 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	38
3.1 Construção histórica do direito internacional dos refugiados	38
3.2 O refúgio no mundo contemporâneo	44
3.3 Singularidades dos institutos do asilo e refúgio político	49
3.4 Instrumentos normativos de proteção internacional dos refugiados	52
3.5 A proteção nacional conferida aos refugiados	56
4 A QUESTÃO DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”	60
4.1 Confusão terminológica	61
4.2 Caracterização do refúgio por questões ambientais	63
4.3 Situações fáticas de deslocamentos induzidos por fatores ambientais	67
4.3.1 Furacão Katrina em 2005	678
4.3.2 Terremoto no Haiti em 2010	69
4.4 Perspectivas de proteção regional e internacional que podem ser aplicadas aos “refugiados ambientais”	71
4.4.1 Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais	723
4.5 Desafios do Direito Internacional Público frente à problemática dos “refugiados ambientais”	74
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

Pesquisar o Direito Internacional dos Direitos Humanos e suas nuances é deparar-se com velhos e novos desafios. É preciso aprender e se fortalecer com os acontecimentos dramáticos que marcaram a humanidade ao longo de sua história.

Os seres humanos e o meio ambiente mantêm uma relação antiga e estreita, de modo que, o homem, pensando em sua sustentabilidade sempre precisou adaptar suas necessidades e garantir a sobrevivência de sua espécie. No entanto, a avidez humana pela exploração desenfreada dos recursos naturais, aos poucos, foi provocando a escassez destes.

Em virtude dessa necessidade de adaptação, os grandes deslocamentos humanos foram ocorrendo, assim como ainda é constatado na atual quadra histórica. São diversas as motivações que provocam a necessidade de adaptação. Hodiernamente, naturalizou-se as imagens da grande leva de refugiados que buscam abrigo em outros territórios, fugindo das mais graves violações de direitos humanos.

No tocante a vasta temática dos refugiados, a presente pesquisa objetiva abordar e problematizar questões atinentes à ausência de instrumentos específicos de proteção para categorias emergentes, especificamente no que tange aos “refugiados ambientais”.

Nas últimas décadas, mais precisamente, nos últimos anos, os deslocamentos induzidos por fatores ambientais aumentaram consideravelmente. Esse tema, tem sido alvo de preocupações de muitos órgãos internacionais ligados ou não as Nações Unidas, em virtude da intensidade com que vem ocorrendo os desastres e catástrofes ambientais e o consequente aumento do número de pessoas em situação de deslocamento forçado.

Fatores como o aumento e a densidade populacional geram grande pressão sob o meio ambiente e, a longo prazo repercute negativamente, atinge outras gerações, potencializa os riscos de desastres e o aumento do número de “refugiados ambientais” em todo o globo terrestre. Vale salientar que, o aumento dos desastres ambientais relacionados ou não as mudanças climáticas tende a ser mais intenso em áreas com grande densidade populacional que estejam expostas à vulnerabilidades sócio-ambientais.

No entanto, diante da intensa discussão em torno da existência e legitimidade dos “refugiados ambientais” no plano internacional, tal temática mostra-se relevante e urgente, no campo jurídico e fora deste.

Assim, o foco principal desta pesquisa é mostrar que a categoria dos “refugiados ambientais” não encontra respaldo e não está juridicamente vinculado a nenhum tratado

internacional. De modo que, a própria expressão “refugiados ambientais” é alvo de muitas críticas, do ponto de vista jurídico, uma vez que as motivações que induzem o deslocamento dessas pessoas não estão previstas na Convenção de 1951, tampouco em seu Protocolo de 1967, instrumentos estes que norteiam a proteção dos “refugiados convencionais”.

Diante dessa não-previsão Convencional, a presente monografia tem como problemática responder os seguintes questionamentos: é possível o reconhecimento internacional da categoria dos “refugiados ambientais”?

É necessária a construção de um tratado internacional com vistas à proteção dos “refugiados ambientais”?

Nesse sentido, o método de investigação utilizado no desenvolvimento desta pesquisa foi o dedutivo; quanto ao procedimento partiu-se dos métodos teleológico, histórico-evolutivo e lógico-sistemático; culminando nas técnicas de pesquisa a partir de consultas em obras doutrinárias, textos legais e relatórios internacionais.

A princípio foi realizada uma análise conceitual e histórica dos direitos humanos e seu processo de consagração e internacionalização nos sistemas de proteção. Posteriormente, abordou-se a caracterização do Direito Internacional dos Refugiados e a consolidação do instituto do refúgio a partir de uma reflexão, acerca de tal instituto no mundo contemporâneo. Cabe observar que as singularidades concernentes aos institutos do refúgio político e do asilo em suas modalidades territorial e diplomático também foram consideradas.

Nesse contexto, os instrumentos normativos que conferem proteção nacional e internacional aos refugiados também foram verificados. Em seguida, observou-se a questão dos “refugiados ambientais” com ênfase na imprecisão terminológica atinente à expressão e as consequências advindas de sua não uniformidade.

A partir de situações fáticas de deslocamentos forçados induzidos por questões ambientais, analisou-se a intervenção e preocupação de organizações internacionais de proteção aos direitos humanos em casos de catástrofes e suas contribuições para o avanço da discussão da referida problemática no cenário internacional.

Em última análise, ficou constatada a ausência de reconhecimento e proteção dos “refugiados ambientais” por parte do Direito Internacional dos Refugiados e dos sujeitos tradicionais do Direito Internacional Público que terão grandes desafios frente aos novos dilemas apontados para que sejam implementadas pelos Estados em nível local e global um regime de proteção que contemple as categorias emergentes de refugiados.

Assim, a produção apresentada nesta pesquisa aborda apenas uma das facetas da vasta temática em questão. Não obstante, espera-se que este trabalho inspire e sirva como

elemento para futuras pesquisas relacionados a esta temática que se configura como uma questão complexa e preocupante para toda a sociedade nacional e internacional.

2 ESTRUTURAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

A atuação dos direitos humanos frente as situações de violação, assim como a intervenção e proteção internacional destes são compromissos que devem ser assumidos pela sociedade internacional e por todos os sujeitos que a compõem. Para tanto, faz-se necessário dar mais visibilidade as graves violações de direitos humanos, por vezes silenciadas quando ocorrem com minorias ou grupos socialmente mais vulneráveis. O arcabouço jurídico internacional de proteção dos direitos humanos, é desafiado, desde a sua concepção a acompanhar as necessidades de adaptação apresentadas pelo ser humano em cada contexto histórico.

2.1 Concepção dos direitos humanos

Não raramente, quando há referência aos Direitos Humanos imagina-se algo muito abstrato ou distante da realidade, muitas vezes até inalcançável. É também comum um emprego reducionista do termo quando referenciados exclusivamente a defesa de criminosos. Tal percepção dos direitos humanos, equivocadamente, não contempla a dimensão para a qual foram criados, ficando a caráter de uma pequena parcela das pessoas a associação dos direitos humanos à promoção da vida e da dignidade da pessoa humana de modo abrangente e indiscriminado.

Preliminarmente, deve-se ter em mente que ao se fazer referência aos intitulados Direitos Humanos, tais como são conhecidos atualmente, depreende-se que o seu surgimento não acontece de maneira súbita e linear ou num único momento. De modo que, ao estudioso ou ao menos ao curioso das ciências humanas ou sociais é de observância obrigatória perceber o que aponta a história da humanidade na construção conceitual do que vêm a ser os direitos humanos.

Na compreensão de vários doutrinadores, tem-se que, tais direitos foram e ainda estão sendo construídos através do tempo e da realidade vivenciada pela humanidade. Para além das vivências, deve-se acrescentar a essa construção as reivindicações dos povos, posto que, os acontecimentos históricos trazem consigo o desejo de transformação de toda uma coletividade, o que acaba tornando esse desafio, no que tange à aspiração, afirmação e efetivação de direitos, uma lenta, difícil e conflituosa conquista histórica.

Nesse contexto, acrescenta Ihering (2009, p. 23) “Todos os direitos da humanidade foram conquistados na luta; todas as regras do direito devem ter sido arrancadas àqueles que a elas se opunha.”

Não obstante, merecem atenção as correntes do pensamento jurídico que consolidaram o conceito de direitos humanos também a partir de premissas filosóficas, quais sejam, as correntes jusnaturalista e positivista, respectivamente. A primeira, surge sustentando a ideia da existência de um direito humano natural, atemporal, não escrito e sem interferência estatal, derivado de uma fonte divina ou da própria natureza do ser humano. Por conseguinte, a segunda, afirma a existência de um direito absoluto e defende a necessidade da positivação da norma condicionando a existência dos direitos humanos à da própria norma.

O fato é que esse rol de direitos cumpre um papel muito relevante na sociedade desde os primórdios, cada qual a partir de um contexto oportuno à época, em meio a cenários com tantas contradições foram e ainda são voltados para assegurar as liberdades individuais e coletivas e a dignidade da pessoa humana, sendo esta última, inclusive, considerada um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e sua garantia, é um dos objetivos do Estado brasileiro.

Nessa perspectiva, o conceito de direitos humanos vem ganhando dimensões mais abrangentes, conforme o surgimento das demandas humanas e entre avanços e retrocessos, vem agregando e contemplando cada vez mais especificidades em meio a amplitude temática apontada pela agenda contemporânea desses direitos que na prática são traduzidos nas mais diversas expectativas e expressões de boas intenções meio a um futuro ainda incerto e indeterminado.

Como oportunamente acrescenta Bobbio (2004, p. 77):

Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transforma-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção.

Assim, percebe-se a importância da continuidade e ampliação de debates que fortaleçam as aspirações humanas mas que, sobretudo, demonstrem empiricamente quão necessária é sua existência fática e proteção por parte dos Estados em sua normativa interna, assim como em âmbito internacional. Como será exposto adiante, essa dupla proteção dos direitos humanos, que não se limita a sistemas estatais mas vai além de fronteiras nacionais e

é fruto de um processo organizativo, tornou-se um dos mais importantes compromissos assumidos pelos Estados e pela comunidade internacional.

Os espaços de diálogo e reflexão fazem parte da história da humanidade com desafios a todo momento. Abarcar harmonicamente as demandas do passado e do presente, com vistas a alcançar e responder as questões vindouras, na tentativa de garantir aos indivíduos o mínimo de dignidade rumo ao exercício de direitos pretendidos é um dilema da contemporaneidade.

Em meio a essa trajetória incessante, sobretudo de afirmação e resistência, os direitos humanos se constituem como um rol mínimo necessário à existência e promoção da vida humana, sendo portanto, direitos inerentes a cada pessoa pelo simples fato de ser pessoa, uma vez que, esse é o requisito indispensável para que lhe seja assegurada a titularidade de tais direitos.

Com relação à questão terminológica, muito se discute se há redundância no termo “direitos humanos”, já que alguns entendem que o adjetivo “humanos” por si só qualifica a destinação e fruição desses direitos. Outra corrente, por sua vez, assinala que a expressão é esclarecedora, pois, acentua a essencialidade de tais direitos para o exercício de uma vida digna independentemente de raça, cor, sexo, nacionalidade, etnia, gênero, religião, opinião política ou qualquer outra situação ou condição.

Na compreensão de Comparato (2013, p.57):

O pleonasma da expressão direitos humanos, é assim justificado, porque se trata de exigências de comportamento fundadas essencialmente na participação de todos os indivíduos do gênero humano, sem atenção às diferenças concretas de ordem individual ou social, inerentes a cada homem.

No entanto, essa não é a única questão terminológica que gera divergências doutrinárias. Outros termos como, direitos do homem, direitos individuais e direitos fundamentais também entraram para o rol dos que causam certa confusão a depender do contexto histórico em que são empregados. Embora haja profunda interação entre esses termos os mesmos ocupam momentos distintos no processo de afirmação e ampliação dos direitos humanos, sejam eles de cunho social, cultural, político ou econômico.

No que tange aos direitos fundamentais, a doutrina majoritária entende que correspondem aos reconhecidos direitos do ser humano previstos nas constituições de cada Estado e que levam em consideração a proteção deste, em âmbito interno. Já os direitos humanos, por estarem previstos e positivados em tratados, ou até em costumes internacionais,

teriam um caráter mais amplo, a ponto de salvaguardar os direitos dos indivíduos na seara internacional.

Desta forma, fica evidente que essencialmente os direitos destinados à proteção dos seres humanos são complementares e não excludentes entre si. As expressões terminológicas, correspondem, na verdade, a uma evolução e ampliação dos denominados direitos humanos. Estes, que inicialmente são denominados “Direitos do Homem”, por serem inseridos nas Constituições dos Estados, passam a ser conhecidos como “Direitos Fundamentais”, e quando começam a ser previstos em tratados e outros documentos internacionais passam a receber a nomenclatura de “Direitos Humanos”.

No entanto, atualmente essa distinção têm cada vez menor significância frente ao conjunto de atos, valores e normas resultantes dessas categorias de “direitos”, tanto é que doutrinariamente, emergiu a construção intitulada “direitos humanos fundamentais”. Assim, não se trata de direitos antagônicos mas essencialmente universais, imprescindíveis e indispensáveis à vida em sociedade.

Neste sentido, com o intuito de assegurar a utilização dos diversos direitos, o ordenamento jurídico pátrio prevê normas de caráter assecuratório, estas, conhecidas pela maioria como garantias, mecanismos, instrumentos ou ferramentas de proteção, disponibilizadas para que todos possam usufruir dos direitos já existentes. Além disso, é importante ter em mente que direito e garantia, embora sejam termos que costumam ser empregados conjuntamente, são institutos distintos e não sinônimos, pois toda garantia é um direito mas o inverso nem sempre se justifica.

Quanto ao fundamento e a natureza dos direitos humanos, por muitos anos, foram criadas teorias que buscaram explicar o fundamento dos direitos humanos. Isso sempre foi motivo de muita polêmica, questionamentos e até divergências doutrinárias, mas para Bobbio (2004, p.23), “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justifica-los, mas de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas jurídico e em sentido mais amplo, político”.

Não obstante a preocupação apontada pelo autor há mais de uma década, a problemática ainda, constitui um dos principais temas das relações internacionais e encontra-se no rol de prioridades dos Estados, da sociedade internacional e do próprio Direito Internacional. Esse fato pode ser verificado por meio dos vários tratados e acordos que estão sendo pactuados com o objetivo de proteger, cada vez mais, os direitos da pessoa humana independente de qualquer condição.

Em sua obra intitulada “A Era dos Direitos”, Norberto Bobbio, reconhece a existência de uma crise no que diz respeito aos fundamentos dos direitos humanos mas aponta que tentar superá-la buscando outro fundamento absoluto não é a saída indicada. E acrescenta ainda:

Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p. 25).

Ainda sobre o impasse da existência de um parecer uno em relação ao fundamento dos direitos humanos, diz Comparato (2013, p.60):

Se o direito é uma criação humana, o seu valor deriva, justamente, daquele que o criou. O que significa que esse fundamento não é outro, senão o próprio homem, considerado em sua dignidade substancial de pessoa, diante da qual as especificações individuais e grupais são sempre secundárias.

Nesta perspectiva, em decorrência do caráter histórico dos direitos humanos têm-se um rol muito variável de direitos, o que justificaria a dificuldade em atribuir um fundamento absoluto a esses direitos que são em sua essência historicamente relativos. Isto porque tais direitos tem como fonte primária e como titular a pessoa humana que por si só é um ser essencialmente histórico.

Dessa forma, afirmar a existência de um fundamento único a todos os direitos englobados pela expressão “direitos humanos”, mostra ser algo extremamente complexo, diante da multiplicidade de valores que estes direitos representam.

Ademais, sem entrar no mérito de qual deve ser o marco categórico e a real fundamentação dos direitos humanos, percebe-se que todos os estágios de evolução merecem igual consideração, dada a singularidade e contribuição de cada momento histórico para a concretização do extenso rol de direitos que se tem hoje.

Nos ensinamentos de Bobbio (2004, p.30) “Os direitos humanos nascem como direitos naturais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares para finalmente encontrar a plena realização como direitos positivos universais”.

2.2 As dimensões dos direitos humanos

Desde sua gênese, os direitos humanos passaram por intensas modificações e mesmo assim, refletem-se como uma construção inacabada, sempre na perspectiva de agregar algo novo e melhor ao ser humano vai galgando espaços de lutas, as vezes logra êxito, outras, não. No decorrer da história que inspira a criação desses direitos, costumou-se dividir, didaticamente tais direitos, inicialmente em três gerações.

Essa teoria foi protagonizada já no século XX pelo jurista Karel Vasak durante um discurso na Conferência Internacional de Direitos Humanos. Com o passar dos anos, o termo “gerações” enfrentou duras críticas, pois foi interpretado a partir da ideia de sucessão, por meio da qual uma categoria de direitos sucedia a outra. Em verdade, o reconhecimento de novos direitos não pode ser considerado a partir de uma lógica substitutiva, ao contrário, deve ser compreendido, como aponta Sarlet (2007, p. 54) “enquanto um processo cumulativo, de complementariedade e não de alternância”.

Em virtude disso, atualmente é mais adequado usar a expressão “dimensões” ao invés de “gerações”, deixando claro que não há relação de prevalência ou superioridade entre as dimensões dos direitos humanos e sim que elas se enriquecem e se complementam com o intuito de majorar a proteção da pessoa humana.

Os direitos de primeira dimensão inauguram um rol a ser conquistado pela humanidade, consagrados sob forte influência do constitucionalismo liberal. Tratam-se de direitos relacionados à liberdade, em todas as suas formas, sendo os primeiros direitos a constar dos textos normativos constitucionais.

Tais direitos possuem um caráter negativo diante do Estado, que demonstra de modo restritivo sua intervenção na vida social. Os direitos, ditos de primeira dimensão, são de aplicabilidade imediata, tais como o direito à vida, à intimidade, à propriedade, à liberdade de expressão, assim como os direitos civis e direitos políticos. Para Sarlet (2007, p.56):

Os direitos humanos fundamentais da primeira dimensão encontram suas raízes especialmente na doutrina Iluminista e Jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII (nomes como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant), segundo a qual, a finalidade precípua do Estado consiste na realização da liberdade do indivíduo, bem como nas revoluções políticas do final do século XVIII, que marcaram o início da positivação das reivindicações burguesas nas primeiras constituições escritas no mundo.

Já os direitos de segunda dimensão são conhecidos como direitos de igualdade e surgiram a partir do início do século XX, com o constitucionalismo social, na tentativa de

reduzir desigualdades e assegurar o bem estar, buscando para tanto, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Tais direitos exigem do Estado uma prestação positiva, e aqui o Estado precisou interferir na sociedade por meio de prestações sociais em favor do povo, inclusive por meio de políticas públicas relacionadas, por exemplo, à saúde, educação e seguridade social.

Os direitos de terceira dimensão são aqueles chamados de direitos de fraternidade ou solidariedade, refletem a preocupação com a harmonia entre os povos, na tentativa de preservar toda a coletividade. São considerados, segundo Portela (2010, p. 623) [...] direitos de caráter difuso, uma vez que não se dirigem especificamente a um único indivíduo ou a determinado grupo social, mas ao próprio gênero humano como um todo. Seriam exemplos dessa dimensão de direitos àqueles relacionados ao meio ambiente saudável, o direito ao progresso da humanidade, ao patrimônio comum, a autodeterminação dos povos, entre outros.

No entendimento de Portela (2012, p. 780):

Tais direitos relacionam-se com a necessidade de cooperação internacional em temas que podem exercer impacto sobre toda a humanidade, que se encontram relacionados com os desequilíbrios atualmente existentes e cujo tratamento correto pode propiciar o desenvolvimento da vida no mundo de forma mais harmônica.

Importante destacar que essa classificação tradicional dos direitos humanos em três gerações já foi sintetizada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

ENQUANTO OS DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO (DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS) - QUE COMPREENDEM AS LIBERDADES CLÁSSICAS, NEGATIVAS OU FORMAIS - REALÇAM O PRINCÍPIO DA LIBERDADE E OS DIREITOS DE SEGUNDA GERAÇÃO (DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS) - QUE SE IDENTIFICAM COM AS LIBERDADES POSITIVAS, REAIS OU CONCRETAS - ACENTUAM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, OS DIREITOS DE TERCEIRA GERAÇÃO, QUE MATERIALIZAM PODERES DE TITULARIDADE COLETIVA ATRIBUÍDOS GENERICAMENTE A TODAS AS FORMAÇÕES SOCIAIS, CONSAGRAM O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE E CONSTITUEM UM MOMENTO IMPORTANTE NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO, EXPANSÃO E RECONHECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS, CARACTERIZADOS, ENQUANTO VALORES FUNDAMENTAIS INDISPONÍVEIS, PELA NOTA DE UMA ESSENCIAL INEXAURIBILIDADE. (STF, MS 22.164/SP, 1995)

Não obstante o entendimento pacificado em torno do reconhecimento das três dimensões de direitos humanos já mencionadas, parte da doutrina tem discutido ainda a respeito da existência de uma quarta e até quinta dimensão correlatas a estes direitos.

Assim, uma possível quarta dimensão seria resultante da globalização dos direitos fundamentais e que rompem com as fronteiras entre os Estados, entendidos assim, direitos de todos os seres, como por exemplo, o direito à democracia e ao pluralismo político. Para esta dimensão, discute-se ainda a incorporação de direitos mais novos que ainda estão em processo de construção, como questões atinentes ao patrimônio genético e o biodireito, assim como o direito espacial e a biotecnologia.

Por fim, a quinta dimensão, considerada ainda mais nova que a anterior, seria formada basicamente pelo direito à paz. E aqui subjaz um direito tão almejado por todos os homens de boa vontade e que consubstancia a reunião de todos os direitos abarcados em dimensões anteriores.

2.3 Características dos direitos humanos

No que tange ao estudo da teoria geral dos Direitos Humanos e partindo do pressuposto de o seu rol permanece em constante transformação, é importante apontar algumas características que servem como instrumentos balizadores para admissibilidade de novos direitos. Já é pacífico entre os doutrinadores que a universalidade, a inviolabilidade, a indisponibilidade, a imprescritibilidade e a complementariedade são características desses direitos, assim como a historicidade, a inalienabilidade, a efetividade e a limitabilidade.

A universalidade atribui direitos humanos a todos indistintamente e preconiza que estes devem ser aplicados de forma igualitária e sem discriminação. Do mesmo modo, por força da inviolabilidade, não podem os direitos humanos deixar de ser observados por disposições infraconstitucionais ou por atos abusivos decorrentes de autoridades que pleiteiem sua revogação ou exclusão.

Quanto à indisponibilidade, fica consagrado que esses direitos não podem ser renunciados, não cabendo ao particular dispor dos direitos conforme sua vontade. Já a imprescritibilidade, prevê que eles não sofram alterações em sua titularidade ou não prescrevam com o decurso do tempo, ao contrário, defende que os direitos humanos são sempre exercíveis e exercidos, não deixando de existir pela falta de uso.

A complementariedade, por sua vez, preceitua que os direitos humanos devem ser interpretados em conjunto, não havendo hierarquia entre eles. Embora exista uma divisão, (difusos, coletivos, civis, políticos, econômicos, culturais), esses direitos compõem um único conjunto que não pode ser interpretado de maneira isolada, pois os mesmos não existem de

maneira autônoma. Assim, os direitos humanos são indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes.¹

A característica da historicidade, já mencionada tantas vezes, parte da ideia que o arcabouço de direitos que se tem hoje, em virtude de sua carga histórica, se renovam gradativamente e através dos tempos, adquirem novas perspectivas. Aqui, os próprios antecedentes históricos são considerados para formar os direitos humanos, a exemplo da Segunda Guerra Mundial que alterou os rumos da formação de um conceito para estes direitos e assim, esse rol foi alcançando perspectivas de direitos que não eram previstas anteriormente.

Cumprir ressaltar que os direitos humanos são também inalienáveis, ou seja, não podem ser negociados ou transferidos, pois ninguém pode ser privado de seus direitos, mesmo limitados em situações bem específicas².

Para garantir a efetividade desses direitos, são criados mecanismos que possibilitem seu cumprimento, um exemplo prático dessa característica é a subdivisão que a Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece com sua descentralização para os sistemas regionais de proteção.

Por fim, a limitabilidade se justifica pelo caráter não absoluto dos direitos humanos, tendo em vista que estes podem sofrer limitação no caso de confronto ou conflito com outros princípios, ou ainda, em casos de grave crise institucional, como ocorre, por exemplo, na decretação do estado de sítio. No entanto, não podem ser utilizados como escudo para práticas ilícitas ou como argumento para se esquivar de responsabilidades oriundas do não cumprimento ou de violação de algum desses direitos.

2.4 Historiografia dos direitos humanos

Acerca do marco inaugural dos direitos humanos, têm-se um leque bastante amplo de possibilidades. É possível perceber posicionamentos de autores que vão atribuir tal origem desde à Antiguidade Clássica até outros que remontam ao terceiro milênio antes de Cristo para estabelecer tal marco. Dentre estes, há ainda, aqueles que vão buscar o fundamento dos direitos humanos no universalismo ético da filosofia grega.

No tocante a Idade Antiga, apesar das dificuldades e limites impostos, os povos daquela época já tinham uma percepção primitiva de direitos humanos. Esses povos

¹ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>. Acesso em: 12 de set. 2017.

² Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>. Acesso em: 12 de set. 2017.

influenciaram muito as concepções que surgiram posteriormente sobre o ser humano e sua dignidade. O Código de Hamurabi, é a tradução de um mecanismo criado com o objetivo de proteger o indivíduo dos abusos sofridos por quem de fato, era detentor do poder. E, mesmo apresentando em seu texto regras e leis mais severas que os demais códigos que o antecederam, trazia em seu cerne ideais de proteção a direitos já considerados básicos à época.

De igual importância, ao colocar o homem no centro de debates filosóficos, a Grécia Antiga saiu de uma concepção puramente mitológica da realidade para uma explicação antropocêntrica e com isso muito contribuiu para o reconhecimento dos direitos humanos. E assim, no âmbito das ideias, foram suscitando discussões importantes sobre liberdade, política, racionalidade, democracia, princípios de moralidade universal e dignidade humana. Direitos e valores tão caros atualmente.

Segundo Sarlet (2007), a Roma Antiga, por sua vez, estabeleceu um complexo mecanismo normativo de proteção aos direitos individuais, com o objetivo de afastar a arbitrariedade dos governantes. Foi a partir da Lei das XII Tábuas que o direito dos homens foi apartado do direito divino e as leis se tornaram públicas. Assim, a Lei das XII Tábuas foi considerada um instrumento de regulação social, consagrando direitos importantíssimos como a liberdade e a propriedade.

Já o Cristianismo contribuiu diretamente para difundir aspectos importantes na evolução dos direitos humanos pelos séculos seguintes, a exemplo da fraternidade universal. Sua expansão, no mundo ocidental, exerceu enorme influência no reconhecimento dos direitos dos indivíduos tanto pelo Estado como pela sociedade em geral (MARTIN, 2015).

Nessa perspectiva, Sarlet (2007, p. 45) aponta:

Os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade dos homens encontram suas raízes na filosofia clássica, especialmente na greco-romana, e no pensamento cristão. Saliente-se aqui, a circunstância de que a democracia ateniense constituía um modelo político fundado na figura do homem livre e dotado de individualidade. Do Antigo Testamento, herdamos a ideia de que o ser humano representa o ponto culminante da criação divina, tendo sido feito à imagem e semelhança de Deus. [...] Da doutrina estoica greco-romana e do cristianismo, advieram, as teses da unidade da humanidade e da igualdade de todos os homens em dignidade.

O período que compreende a Idade Média geralmente é lembrado pela questão da organização da sociedade em feudos; uma separação de classes bastante rígida, inclusive. Neste cenário, já no final do período medieval, de extrema importância é o pensamento de filósofos como São Tomás de Aquino, sustentando, nas palavras de Sarlet (2007, p.46) “que a

desobediência ao direito natural por parte dos governantes poderia, em casos extremos, justificar até mesmo o exercício do direito de resistência da população”.

Com a contribuição de Santo Tomás de Aquino, o sentido universalista do Cristianismo tomou vastas dimensões e apontou legados fundamentais à evolução e afirmação dos direitos humanos, como a dignidade humana e a fraternidade universal. No entanto, não conseguiu limitar os poderes absolutistas do Estado medieval nem institucionalizar os direitos da personalidade contra o Estado.

Anos após a propagação de ideias libertárias começam a surgir movimentos com o intuito de limitar o poder monárquico e mais precisamente, por volta do século XIII, o Rei João I da Inglaterra (conhecido como “João Sem-Terra”), ao violar uma série de antigas leis e costumes vigentes, acabou por se desentender com o Papa e com alguns barões ingleses, gerando uma tensão entre os poderes do Estado e da Igreja.

Assim, em 1215, o referido rei, após imposição dos bispos e barões, assinou a Magna Carta (*Magna Charta Libertatum*), considerada um documento importantíssimo por todos que estudam a evolução e afirmação histórica dos direitos humanos, pois além de explicitar direitos dos súditos, visou impedir os abusos do poder real, apontando o que a modernidade intituiu tempos depois de devido processo legal, uma vez que, o texto da Carta estabelecia que ninguém estava acima da lei, nem mesmo o próprio rei, fosse por dádiva divina ou favores da Igreja. Este é o primeiro capítulo de um longo processo histórico que levaria ao surgimento do constitucionalismo moderno.

Além disso, talvez a mais importante contribuição da Magna Carta é o início da limitação do poder absoluto do Estado. Logo em seguida, a Idade Moderna aponta documentos de igual ou maior relevância como referência para a análise do desenvolvimento dos direitos humanos. Tais documentos, foram surgindo em resposta à uma série de violações cometidas à época.

As declarações de direitos inglesas por volta do século XVII, notadamente a *Petition of Rights, de 1628*, firmada por Carlos I, reconheceu diversos direitos e liberdades aos súditos e trouxe vedação expressa à cobrança de impostos sem o conhecimento e autorização Parlamento. Posteriormente, subscrito por Carlos II, o *Habeas Corpus Act de 1679* reforça a proteção da liberdade individual dos que se achassem vítimas de prisões arbitrárias. Mas é como resultado da Revolução Gloriosa, que o Parlamento em 1689 promulga o *Bill of Rights* e efetiva o surgimento da monarquia constitucional na Inglaterra, submetendo-a à soberania popular. Além de ter inspirado a edição de declarações e leis semelhantes nas colônias inglesas da América do Norte.

Por sua vez, a Declaração de Direitos da Virgínia de 1776 apresenta-se de forma inovadora consagrando o princípio da igualdade de todos perante a lei e declarando que a sociedade não poderia privar os indivíduos de perseguir seus ideais por liberdade, propriedade, felicidade e segurança, como expressamente prevê o teor de seu artigo 1º:

Que todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em estado de sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar seus pósteros e que são: o gozo da vida e da liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter felicidade e segurança. (1776, p. 01)

Desta forma, entende-se que, o referido documento normativo consubstancia as bases dos direitos humanos individuais.

A Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776 e a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, são considerados também, guardadas as devidas proporções, documentos importantes nesse processo de afirmação dos direitos humanos.

Enquanto a Declaração acentua temas como os direitos individuais e o direito de revolução, ideias que inclusive se difundiram internacionalmente, influenciando, em particular, a Revolução Francesa, a Constituição dos Estados Unidos, em vigor até hoje, estabeleceu a separação dos poderes e instituiu diversos direitos fundamentais, a exemplo da liberdade religiosa e da inviolabilidade de domicílio.

Caminhando para o final do período histórico moderno, apesar de muito presente as marcas das sociedades medievais, a humanidade começa a vivenciar a queda do absolutismo. Todas as desigualdades e injustiças da época suscitaram o surgimento de diversas revoluções burguesas. Inaugurando a Idade Contemporânea, a França foi cenário para a Revolução Francesa que provocou a derrocada do Antigo Regime e instaurou a ordem burguesa, indicando uma virada na história do gênero humano.

A Revolução Francesa de 1789, episódio marcadamente violento, rompe com um cenário cheio de desigualdades, transformou a sociedade europeia e inspirou outros povos a buscar também por suas liberdades, sendo inclusive, decisiva para o processo de constitucionalização e reconhecimento de direitos fundamentais em Constituições do século XIX.

A mencionada Revolução, traz em seu seio e aprova através da Assembleia Nacional Constituinte a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento este que reflete as propostas iluministas que rejeitavam a monarquia absolutista, reforçavam a separação dos três poderes, proclamavam os ideais liberais e defendiam a liberdade. Contudo,

a Revolução Francesa, além de elevar os direitos humanos ao nível constitucional, influenciou também sua inserção em diversos textos normativos na Europa e na América Latina (MARTIN, 2015).

No entanto, além da Revolução Americana e a Francesa no século XVIII, a Revolução Mexicana em 1917 e a Constituição da República de Weimar logo em 1919 são tidos como os diplomas constitucionais que inauguram o constitucionalismo social e contribuem bastante na trajetória pela conquista e consolidação de direitos, preservando de forma contundente a liberdade, foram extremamente importantes no processo de afirmação e positivação de alguns direitos.

Em relação a essa fase de positivação dos direitos humanos aponta Lafer (2005, p. 37):

A etapa de positivação se inicia com as Declarações dos Direitos – Declaração de Direitos da Virgínia e a Declaração Francesa de 1789, vinculadas à Revolução Americana e à Revolução Francesa - e sua irradiação nos textos constitucionais dos diversos países. A etapa da positivação é indispensável, pois sem ela os direitos humanos não se completam. Seriam valores e ideais que não se realizariam plenamente.

A criação de mecanismos que possibilitem a garantia do cumprimento e consequentemente a fruição dos direitos, passa por sua inserção em textos constitucionais. Havendo previsão expressa surgem outros mecanismos de cunho internacional, como os tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos.

2.5 Internacionalização dos direitos humanos

Os principais precedentes históricos da internacionalização dos direitos humanos apontados pela doutrina são o Direito Humanitário, a criação da Liga das Nações e a criação e início das atividades da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esses marcos são de suma importância, pois reforçaram a necessidade de relativização da soberania dos Estados em face da dignidade da pessoa humana, ao passo que admitem intervenções no plano nacional, em prol da proteção dos direitos humanos.

Neste contexto, Piovesan (2012, p. 180) preceitua que:

O advento da Organização Internacional do Trabalho, da Liga das Nações e do Direito Humanitário registra o fim de uma época em que o Direito Internacional era, salvo exceções, confinado a regular relações entre Estados, no âmbito estritamente governamental. Por meio desses institutos, não mais se visava proteger arranjos e

concessões recíprocas entre os Estados; visava-se, sim, o alcance de obrigações internacionais a serem garantidas ou implementadas coletivamente, que, por sua natureza, transcendiam os interesses exclusivos dos Estados contratantes. Essas obrigações internacionais voltavam-se à salvaguarda dos direitos do ser humano e não das prerrogativas dos Estados.

Por volta de 1864, o Direito Humanitário se constitui como um conjunto de prerrogativas que visam proteger minimamente os direitos da pessoa humana em tempos de guerras externas e internas, estabelecendo alguns limites à atuação dos Estados e garantindo a prevalência dos direitos humanos. Essa proteção abrange os não combatentes e os combatentes fora de combate.

Nesse sentido, Piovesan (2012, p. 178) aponta que, “o Direito Humanitário ou Direito de Guerra é a primeira expressão de que, no plano internacional, há limites à liberdade e à autonomia dos Estados, ainda que na hipótese de conflitos armados”.

Em 1919, ao final da Primeira Guerra Mundial, em meio a uma crise que assolava o continente europeu, foi criada em Versalhes a Liga das Nações, com o objetivo de instituir a segurança coletiva, zelar pela paz e evitar conflitos futuros. Tal organização internacional, quando do seu surgimento, estabeleceu algumas sanções para serem impostas pela comunidade internacional contra os Estados que violassem suas obrigações. Nesta perspectiva acrescenta Piovesan (2012, p. 177):

Para que os direitos humanos se internacionalizassem, foi necessário redefinir o âmbito e o alcance do tradicional conceito de soberania estatal, a fim de permitir o advento dos direitos humanos como questão de legítimo interesse internacional. Foi ainda necessário redefinir o status do indivíduo no cenário internacional, para que se tornasse verdadeiro sujeito de Direito Internacional.

A OIT, criada após a Primeira Guerra Mundial e considerada o antecedente histórico mais importante nesse processo de formação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, estabeleceu critérios considerados básicos de proteção ao trabalhador, bem como regulou sua condição no plano internacional, assegurando-lhe o mínimo de dignidade.

No entanto, o marco definitivo desse processo de internacionalização, considerado ainda recente para a história da humanidade, advém da criação da ONU em 1945, a partir da Carta de São Francisco e a proclamação da Declaração Universal de Direitos humanos, três anos depois.

O contexto era denso, o mundo presenciava uma violação excessiva de Direitos Humanos marcada por diversas atrocidades, que feriam profundamente a dignidade da pessoa

humana. Diante de tanta barbárie, surge com o pós-guerra a necessidade de garantir proteção a esses indivíduos, com o intuito de evitar, tanto o prolongamento da guerra como amenizar de alguma forma os efeitos deixados por tamanha tragédia humanitária.

Nesse sentido, a Liga das Nações, também conhecida como Sociedade das Nações, apesar dos esforços, não conseguiu evitar seu enfraquecimento e na década de 1930 foi deflagrada a Segunda Guerra Mundial, evento de magnitude desastrosa que marcou a história da humanidade. Nesse contexto, como resposta emergencial ao final da Segunda Guerra é criada a ONU, com o intuito de evitar que tragédias dessa magnitude e novas violações de direitos humanos voltassem a ocorrer.

Na prática, a ONU simboliza e sintetiza os grandes valores ansiados, almejados como prioritários pela sociedade internacional. Suas atribuições são tão amplas que pode-se dizer que a mesma pode deliberar sobre qualquer assunto, já que se trata de uma organização internacional de âmbito global. Nos ensinamentos de Jubilut (2007, p.31):

O tema do Direito Internacional dos Direitos Humanos adquiriu relevância na ordem internacional a partir da catástrofe humanitária que se verificou durante a Segunda Guerra Mundial, uma vez que várias normas de Direito Internacional foram adotadas para evitar que as atrocidades aí cometidas se repetissem. Sob a égide da recém-criada ONU, passou-se ao estabelecimento de regras mínimas de proteção aos direitos mais fundamentais do ser humano, sendo eles a vida, a liberdade, a igualdade e a segurança.

Fundamentalmente, durante esse processo de consagração e internacionalização dos direitos humanos, vislumbrava-se, a construção de um verdadeiro sistema global de proteção dos Direitos Humanos.

Ao apresentar a obra da autora Liliana Jubilut, intitulada: Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro, o professor Alberto do Amaral Júnior traz considerações importantíssimas:

A internacionalização dos direitos humanos provocou mudanças profundas na organização e estrutura das normas jurídicas internacionais. Previram-se deveres negativos e positivos que exigem tanto a tolerância do Estado a respeito de certos comportamentos individuais quanto a elaboração de políticas públicas para assegurar o exercício dos direitos econômicos e sociais. Os direitos humanos, que tradicionalmente pertenciam ao âmbito interno dos Estados, ganharam relevância internacional. Prova disso é que o domínio nacional exclusivo passou a ser fixado, na prática, pela atividade das organizações internacionais. Surgiu um novo critério de legitimidade fundado no respeito aos direitos humanos por parte do Estado. Os governos que fracassam nessa tarefa perdem legitimidade no nível interno e internacional. (JUBILUT, 2007, p. 15)

Um dos documentos que, simbolicamente, vai inaugurar o arcabouço jurídico internacional de proteção a pessoa humana é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que surge em meio ao cenário das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, era consensual a necessidade de um documento que reconhecesse valores universais e servisse para todas as pessoas de todos os Estados como um norte a balizar a própria estruturação do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

De acordo com Piovesan (2005, p. 45), a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 “ao introduzir a concepção contemporânea de direitos humanos, acolhe a dignidade humana como valor a iluminar todo o universo de direitos”. E continua explicando que:

A condição humana é requisito único e exclusivo, reitere-se, para a titularidade de direitos. Isto porque todo ser humano tem uma dignidade que lhe é inerente, sendo incondicionada, não dependendo de qualquer outro critério, senão ser humano. O valor da dignidade humana se projeta, assim, por todo o sistema internacional de proteção. Todos os tratados internacionais, ainda que assumam a roupagem do positivismo jurídico, incorporam o valor da dignidade humana. (PIOVESAN, 2005, p. 46)

Vale ressaltar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não tem natureza jurídica de um tratado internacional. Foi feita através de uma resolução da Assembleia Geral da ONU e, portanto, tem sua importância enquanto um documento que compõe o sistema de proteção internacional dos direitos humanos e em sua estrutura se subdivide em dois momentos. A saber, em Direitos Cíveis e Políticos e em Direitos Sociais, Econômicos e Culturais. Ou seja, a declaração traz à tona a previsão de direitos de primeira e segunda gerações.

Hodiernamente, tal declaração tem sua importância reconhecida por todos e mesmo não sendo um tratado, tecnicamente falando, deve ser respeitada. Como em sua essência, corresponde a um documento que decorre da Carta da ONU, a partir do momento em que determinado país ingressa na Organização das Nações Unidas e ratifica sua Carta, por consequência, reconhece e acata a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

2.6 Sistemas de proteção internacional dos direitos humanos

O sistema de proteção internacional dos direitos humanos corresponde a uma reunião de pressupostos, normas e órgãos internacionais com o intuito de proteger e sobretudo promover a dignidade da pessoa humana.

Em seu caráter normativo atua por meio do Direito Internacional dos Direitos Humanos e no campo institucional com a contribuição dos organismos internacionais que em seu âmago visam garantir a aplicação efetiva dos postulados dos direitos humanos para o mundo. Desse modo o sistema tem como premissas o monitoramento e a possibilidade de responsabilização dos Estados negligentes em sua responsabilidade de proteger.

2.6.1 A ONU e o Sistema global de proteção aos direitos humanos

A Organização das Nações Unidas, criada sob a égide de um contexto histórico dramático, constitui-se enquanto uma organização internacional de âmbito global, que conta até então com a participação de 193 países.

A Carta das Nações Unidas - instrumento que regula a adesão dos Estados a essa organização - é bem aberta no que tange ao ingresso na ONU. Afirma, que para um Estado fazer parte da mesma, precisa apenas ser “amante da paz” e “defensor dos Direitos Humanos”, conceitos estes, notadamente impróprios, já que na prática existem Estados que fazem parte das ONU e não são amantes da paz, tampouco protetores dos Direitos Humanos.

Nesse aspeto, percebe-se que há uma questão de conveniência internacional institucional, pois ao fazer parte da ONU, o Estado fica submetido ao seu arcabouço institucional, o que, em tese, facilita seu monitoramento. Assim, é melhor para toda a sociedade internacional que um Estado faça parte da ONU, ao invés de ficar fora de seu âmbito.

Atualmente é crescente a demanda da ONU em torno dos direitos humanos. Esta, enquanto gestora do sistema global de proteção aos direitos humanos é acionada todos os dias por entidades da sociedade civil de todo o mundo, diante da ineficiência dos Estados, que são, muitas vezes, coniventes ou se negam a responder questões que envolvem violações dos direitos humanos.

É importante destacar que a utilização dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos não implica o abandono do acionamento aos sistemas nacionais. Pelo contrário, no sistema de proteção nacional o Estado tem atuação mais direta, por assim dizer, devendo garantir os direitos consagrados a todas as pessoas que estão sob sua jurisdição.

Os dois sistemas devem ser fortalecidos, na perspectiva da plena realização dos direitos humanos. Assim, o papel dos Organismos internacionais e do Direito Internacional dos Direitos Humanos é secundário, podendo estes agir, apenas diante da omissão do Estado.

Para garantir seu pleno funcionamento, institucionalmente a ONU tem órgãos centrais e organismos especializados. Os órgãos centrais mais conhecidos são a Secretaria-Geral, Assembleia-Geral, Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social. Junto a este último, funcionam uma série de organismos especializados.

Os temas mais importantes, relativos à preservação da paz e dos sistema de segurança coletiva internacional, são encaminhados para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim, todo e qualquer tema, mesmo que indiretamente, tenha possibilidade de afetar o equilíbrio da ordem internacional, ameaçando a paz ou a segurança internacional, podem ser tratados por este Conselho.

Deve-se salientar que por monopólio do uso da força no sistema internacional, bem como por seu papel de garantidor da estabilidade nas relações internacionais, o Conselho de Segurança pode se envolver nos casos de violações mais sistemáticas e generalizadas aos direitos humanos, por meio de medidas que vão desde a aplicações de sanções econômicas, até a aprovação de intervenções humanitárias.

Em relação aos propósitos centrais da ONU, ensina Piovesan (2016, p.217):

Considerando que três são os propósitos centrais da ONU — manter a paz e a segurança internacional; fomentar a cooperação internacional nos campos social e econômico; e promover os direitos humanos no âmbito universal —, fez-se necessário que sua estrutura fosse capaz de refletir, de forma mais clara, equilibrada e coerente, a importância destes três propósitos. No sentido, portanto, de conferir a devida prioridade ao tema dos direitos humanos (em desejável paridade com os temas da segurança internacional e da cooperação internacional nas esferas social e econômica, que, por sua vez, contam com Conselhos específicos) é que se justifica a criação do Conselho de Direitos Humanos.

Dessa forma, o Conselho de Direitos Humanos, integrado por 47 Estados-membros tem sido o principal organismo para implementação de direitos humanos, com o objetivo primeiro de solucionar casos de violações a esses direitos e sobre eles fazer recomendações. Para tanto, deve estar atento aos princípios da imparcialidade, universalidade, da objetividade e da não seletividade no exercício de suas funções. Piovesan (2016, p.220) sintetiza bem a missão do Conselho de Direitos Humanos:

Dentre outras atribuições, cabe ao Conselho de Direitos Humanos assumir, revisar e, quando necessário, aprimorar e racionalizar os mandatos, os mecanismos, as funções e responsabilidades da antiga Comissão de Direitos Humanos, a fim de manter um sistema de procedimentos especiais, relatoria especializadas e procedimentos de denúncia.

No que tange à atuação das relatorias especializadas, estas trabalham de forma não remunerada e são nomeadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU. Ao desempenharem seu papel, poderão fazê-lo com independência e liberdade, e são acionadas para emitirem pareceres sobre temas específicos de direitos humanos, no tocante a violação destes. Para tanto, ao fazerem monitoramentos das situações, objeto de sua análise, não podem proceder visitas *in loco* sem a anuência do Estado.

Quanto ao procedimento para realização de denúncias, tem-se que este pode ser realizado por indivíduos ou grupos, desde que, reste comprovada a violação. Ou seja, para ser aceita uma comunicação que relata a violação de direitos humanos é feita uma análise de admissibilidade, em que, alguns critérios precisam ser obedecidos, como, por exemplo, a credibilidade da fonte que emite a informação, assim como devem estar presentes alguns requisitos essenciais no texto que materializa a denúncia.

A priori, a denúncia passa pelo exame prévio de dois grupos de trabalho, constituídos pelo Conselho de Direitos Humanos, justamente com o objetivo de examiná-la e constatar sua relevância e veracidade. Os dois grupos, a saber, o Grupo de Trabalho de Comunicações e o Grupo de Trabalho de Situações, são compostos por 5 especialistas independentes³. Se a denúncia for aceita a investigação segue de maneira confidencial.

Além do Conselho dos Direitos Humanos, a ONU conta também com o Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH) e o Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR). O primeiro com maior enfoque em relação aos indivíduos de forma geral e o segundo trata apenas das questões atinentes as pessoas refugiadas. Este último, em particular, será melhor detalhado mais adiante.

O ACNUDH ocupa posição de liderança em relação à proteção e promoção dos direitos humanos. Sua atuação é ampla, vai desde a implementação de programas e parcerias, junto a governos, organizações nacionais e internacionais, até à administração de fundos voluntários para a consecução de seus objetivos, sobretudo de assegurar a formação dos diferentes agentes que irão atuar na defesa dos direitos humanos.

Em casos de urgência, onde há violação e precarização dos direitos da pessoa humana, cabe ao ACNUDH integrar as diferentes frentes de apoio e providenciar a realização de operações que assegurem, minimamente, os direitos mais básicos das pessoas atingidas ou afetadas. Em suma, compete ao ACNUDH prestar assessoria e apoio especializados aos

³ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/denuncias/>. Acesso em: 29 de nov. de 2017.

organismos de direitos humanos da ONU, a exemplo do Conselho de Direitos Humanos, mencionado anteriormente.

Por sua vez, a Assembleia-Geral da ONU, já mencionada algumas vezes, é o órgão deliberativo máximo das Nações Unidas e exerce um papel político. Todos os Estados, dentro das Nações Unidas fazem parte da Assembleia-Geral da ONU e indicam seus representantes, que geralmente são os embaixadores. Apesar de ser o órgão deliberativo, por excelência, do Sistema das Nações Unidas, as deliberações dessa Assembleia têm consequências apenas políticas e não trazem consequências jurídicas.

Logo, as resoluções eventualmente aprovadas no âmbito da Assembleia-Geral da ONU não têm efeito jurídico vinculante e, portanto, não são de cumprimento obrigatório. Esse é o elemento que diferencia a eficácia das resoluções da Assembleia-Geral da ONU e as relativas ao Conselho de Segurança.

No que tange ao arcabouço normativo de instrumentos que regem o sistema global de proteção dos direitos humanos, tem-se um compilado de documentos extremamente relevantes. Inicialmente foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, tempos depois as necessidades vão sendo apontadas e o rol de mecanismos práticos foi ampliado, de modo que atualmente existem vários tratados internacionais que versam sobre a matéria de direitos humanos, tais como, o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ambos aprovados pela Assembleia Geral em 1966, e que entraram em vigor dez anos depois.

Outros documentos também merecem destaque, como a Convenção para a prevenção e repressão do crime de genocídio de 1948, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1968, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 1979, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, que inclusive, no Estado brasileiro influenciou a legislação e principalmente o Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste rol, cabe mencionar ainda a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes adotada em 1984.

Além desses instrumentos, cabe mencionar, a Convenção sobre os Direitos das pessoas com Deficiência de 2006 e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, adotada pela ONU em 1990, em vigor desde 2003. Porém, esse último, não integra o rol dos que foram ratificados pelo Brasil, o que implica dizer, que em virtude disso, as normas lá contidas não produzem nenhum efeito jurídico no território brasileiro.

Existem outros poucos tratados anteriores ao surgimento da ONU, que também são de fundamental importância, como a Convenção de Genebra de 1864, base até hoje para o Direito Internacional Humanitário.

Cabe observar que, no âmbito internacional, os mecanismos de proteção contra as constantes violações de direitos humanos podem ser de caráter político-administrativo, por meio das comissões e comitês especializados, cujas decisões se materializam em recomendações, sem força vinculante, ao passo que esses mecanismos também podem ter uma característica jurisdicional, a exemplo das cortes e tribunais internacionais que possuem aptidão para prolatar sentenças ou pronunciamentos com caráter vinculante.

No tocante ao Comitê de Direitos Humanos, deve-se ter em mente que o mesmo compõe uma estrutura de proteção que advém de tratados internacionais, diferente do Conselho de Direitos Humanos, por exemplo que tem sua criação prevista na Carta da ONU.

O tratado internacional que deu origem ao referido comitê, foi o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Cabe a cada Estado-parte elaborar um relatório e apresentar ao comitê, que irá analisar e emitir observações no tocante aos pontos positivos e eventuais pontos negativos daquele Estado em relação, por exemplo, à ausência de medidas que torne efetivo o texto disposto no tratado.

Além do Comitê de Direitos Humanos, foram estabelecidos outros comitês que funcionam como verdadeiros órgãos de supervisão de outros tratados internacionais. Na prática, os comitês verificam se os Estados-partes estão implementando em seus ordenamentos as disposições previstas pelo documento. Outro ponto importante é a possibilidade de serem recebidas, junto aos comitês, denúncias individuais de pessoas que tenham sofrido violações de seus direitos.

Nesse sentido, fica clara a compreensão de como esses mecanismos de proteção e fiscalização funcionam na prática a partir das lições de Piovesan (2016, p. 314):

[...] a sistemática de monitoramento internacional se restringe ao mecanismo de relatórios, a serem elaborados pelos Estados-partes, e, por vezes, aos mecanismos das comunicações interestatais e petições individuais a serem apreciadas pelos Comitês internacionais, que, todavia, não apresentam caráter jurisdicional. Nesse sentido, o aprimoramento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos impõe não apenas a criação de um órgão jurisdicional que tutele os direitos humanos, como também a adoção do mecanismo de petição individual por todos os instrumentos internacionais de proteção, já que esse mecanismo permite o acesso direto de indivíduos e organizações não governamentais aos órgãos internacionais de monitoramento.

2.6.2 Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos

Nitidamente, após a Segunda Guerra Mundial, a pessoa humana passou a ser reconhecida no plano internacional enquanto sujeito de direitos, e isso conferiu ao Direito Internacional uma característica mais humanizada, tanto é que se originou um ramo do direito especializado nas questões atinentes à temática dos direitos humanos.

Nas lições de André de Carvalho Ramos (2012), são apontados seis motivos que, conjuntamente, serviram de base para a internacionalização dos direitos humanos - fenômeno tratado anteriormente -, levando à formação dos sistemas de proteção disponíveis hoje. A saber:

[...] repúdio às barbáries da Segunda Guerra Mundial [...] vontade dos Estados de adquirir legitimidade na arena internacional [...] forma de estabelecer o diálogo ético entre os povos[...] finalidade de garantir patamar mínimo de direitos dignos [...] intensa atuação da sociedade civil no combate às violações de direitos humanos [...] indignação da comunidade internacional contra o desrespeito a direitos básicos [...] (RAMOS, 2012, p.20)

O fato é que, na contemporaneidade, a pessoa humana tem sua dignidade reconhecida e, para protegê-la, todos os esforços são direcionados no sentido de evitar a concretização de qualquer espécie de violação a esse direito. Viver dignamente passa pela garantia do alcance a um mínimo existencial.

De modo algum há que se negar o quanto a proteção dos direitos humanos, em nível global, tornou-se uma das principais preocupações da Organização das Nações Unidas. Essa é a razão de existir dos sistemas de proteção internacional dos direitos humanos, que atua a partir de mecanismos e instrumentos, com a colaboração das organizações, dos Estados e do próprio indivíduo, que a depender do caso, poderá fazer denúncias mediante apresentação de petições individuais.

Importa considerar que essa possibilidade de acesso dos indivíduos à justiça internacional, participando como sujeito ativo e podendo mover uma ação contra seu próprio Estado é fruto de intensos debates e reivindicações por parte dos estudiosos e pensadores do Direito Internacional Contemporâneo que, desde a década de 1990 vem protagonizando um período de afirmação e grandes conquistas no que concerne o pensamento jurídico internacional.

Essa questão da capacidade e personalidade jurídicas internacionais dos indivíduos traduz uma dessas conquistas. Em suas obras, Antônio Augusto Cançado Trindade, menciona

que este período tem marcado também “A Era dos Tribunais Internacionais” sejam eles híbridos ou internacionalizados, algo inimaginável décadas atrás.

Assim, de maneira complementar surgem, ao lado do sistema global de proteção dos direitos humanos, os chamados sistemas regionais de proteção. Os sistemas regionais, que envolvem países geograficamente próximos, vão procurando se adequar e respeitar os diferentes elementos e peculiaridades regionais existentes, entre um continente e outro, sejam elas de cunho cultural, social ou mesmo religioso, e dessa forma, buscam conferir validade a esse mínimo ético a ser considerado pelos instrumentos que lhe garantirá proteção.

São exemplos de sistemas regionais de proteção, o europeu, representado pela Corte Européia de Direitos Humanos; o americano, cuja representação se dá por meio da Comissão Interamericana e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA; e ainda, o sistema africano de proteção, representado pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Discute-se ainda a criação de mais dois sistemas regionais, um árabe e outro asiático, mas ainda é tudo muito incipiente.

Quanto ao sistema europeu, este surge em 1950, no contexto do Pós-Guerra com a Convenção Europeia de Direitos Humanos, complementada anos depois com a Carta Social Europeia. Tal Convenção prevê uma série de direitos civis e políticos e por meio da Corte Europeia, qualquer pessoa física ou organização não governamental poderá a ela se submeter nos casos de violações de direitos humanos, previstas na mencionada Convenção.

O sistema interamericano aponta como instrumento de maior importância a Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. A este podem aderir apenas os Estados-Membros que fazem parte da OEA. Vale ressaltar que a mencionada Convenção foi devidamente ratificada pelo Brasil e trouxe alguns reflexos para o ordenamento jurídico interno.

Importa observar que diferentemente do sistema europeu, no sistema interamericano os indivíduos e as organizações não governamentais não tem acesso direto à Corte, apenas os Estados-Membros e a Comissão Interamericana tem essa prerrogativa. O próprio Pacto de San José os reconhece enquanto órgãos processuais internacionais, onde, compete a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com sede em Washington (EUA), admitir petições individuais e exercer um juízo de admissibilidade, enquanto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, sediada em San José (Costa Rica), cabe julgar os pedidos admitidos pela Comissão e não solucionados administrativamente.

Ressalte-se que como requisito para admissão de uma denúncia perante a Corte, deve ser considerado o prévio esgotamento dos recursos e mecanismos de proteção dos direitos

humanos no plano interno dos Estados, fato este que demonstra o caráter de subsidiariedade do sistema interamericano. De modo que, compete obrigatoriamente aos Estados promover e proteger os direitos humanos em sua normativa interna. Do contrário, constatada a omissão, inexistência ou ineficácia de proteção dos sistemas nacionais nas violações apontadas aos tratados regionais, os sistemas regionais poderão ser acionados pelas partes devidamente legitimadas.

Como a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem a natureza de um órgão judiciário internacional, suas sentenças tem efeito definitivo e, portanto, não permitem apelação. No caso do Estado brasileiro ser condenado, não é necessária a homologação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), uma vez que, o país se submeteu expressamente a jurisdição da referida Corte.

Cabe, oportunamente lembrar que isso já ocorreu, em 2006 no caso *Damião Ximenes Lopes*, em 2010 no caso *Gomes Lund*, que ficou mais conhecido como *Guerrilha do Araguaia*, e mais recentemente, em maio deste ano no caso das chacinas ocorridas em 1994 e 1995 na comunidade Nova Brasília, no Complexo do Alemão. Nesses termos, pode-se dizer que o sistema interamericano de proteção tem demonstrado ser eficaz.

Quanto aos direitos assegurados na Convenção Americana de Direitos Humanos, discorre Piovesan (2016, p. 349):

A Convenção Americana não enuncia de forma específica qualquer direito social, cultural ou econômico; limita-se a determinar aos Estados que alcancem, progressivamente, a plena realização desses direitos, mediante a adoção de medidas legislativas e outras que se mostrem apropriadas, nos termos do art. 26 da Convenção.

Por sua vez, o sistema africano de direitos humanos, traz como tratado basilar a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, datada de 1981. Tal aparato de proteção, apresenta traços oriundos dos dois sistemas mencionados anteriormente, inclusive, o fato de também contar com uma Comissão de Direitos Humanos e com uma Corte de Direitos Humanos.

A Comissão funciona como órgão de supervisão, responsável por analisar relatórios e interpretar pedidos e violações dos Estados-parte no que se refere a violações de direitos protegidos pela Carta Africana. A Corte Africana, por sua vez, interpreta e aplica os tratados internacionais elaborados em território de sua jurisdição, assim também como preza pela garantia e proteção dos direitos humanos na região.

Quanto aos legitimados para acessar à Corte Africana, essa prerrogativa que está adstrita somente aos Estados-partes, organizações e a própria Comissão Africana.

Para que haja pleno funcionamento, os sistemas global e regionais devem ser compreendidos como um todo harmônico, inspirados pelos princípios conferidos na Declaração Universal e não de forma antagônica, como explanado por Piovesan (2016, p. 498):

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Sob essa ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos.

Dessa forma, fica demonstrada a estrutura internacional de proteção dos direitos humanos e seu propósito de ampliar, fortalecer, promover e acima de tudo proteger os direitos humanos e suas particularidades.

3 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O tema dos deslocamentos forçados e suas peculiaridades tem direcionado o olhar de órgãos, organizações e Estados em todo o mundo, tendo em vista que, nas últimas décadas, esta questão se transformou em um fenômeno global encontra-se cada vez mais presente na vida de todas as pessoas. Nesse contexto, são muitas as dificuldades para que sejam oferecidas condições minimamente dignas ao acolhimento e permanência das pessoas refugiadas ou em situação de deslocamento forçado.

3.1 Construção histórica do Direito Internacional dos Refugiados

Inicialmente, no momento de sua consolidação, o Direito Internacional por volta do século XVII, especialmente na Europa, não tinha uma preocupação única e exclusiva com os direitos da pessoa humana, mas criado e consolidado pela prática internacional dos Estados, objetivando que a relação entre os Estados soberanos ocorresse, sobretudo, de uma forma pacífica.

No entanto, mesmo no momento do chamado direito internacional clássico, algumas normas internacionais já demonstravam, ainda que de modo assistemático e fragmentado, alguma preocupação sobre o direito dos indivíduos. É o que André de Carvalho Ramos intitula em suas obras de “internacionalização em sentido amplo” dos direitos humanos, fenômeno a partir do qual normas internacionais se debruçam sob determinada matéria ou faceta da vida em sociedade de forma esparsa.

Assim, até por volta do século XIX o direito internacional trata o tema da proteção da pessoa humana de modo subsidiário, uma vez que, como já mencionado, esta não era sua preocupação precípua, central. Um exemplo disso são as normas de proteção diplomática, por meio das quais, os Estados ficam na incumbência de fornecer um tratamento mínimo adequado aos estrangeiros que se encontrem em seu território e caso esta essa regra de costume internacional seja desrespeitada, o estrangeiro poderá solicitar a proteção diplomática.

Contudo, percebe-se que em algum momento essa preocupação vai se tornando cada vez mais específica, dando origem a uma “internacionalização em sentido estrito”, passando a surgir um arcabouço de normas internacionais voltadas de modo coerente a defender os

direitos da pessoa humana. Essa nova centralidade do direito internacional está repartida em três eixos que vão se dedicar exclusivamente à missão de proteger esses direitos.

Essas três vertentes da proteção, como é chamada pela maioria dos autores, correspondem ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao Direito Internacional Humanitário e ao Direito Internacional dos Refugiados e visam proteger os direitos da pessoa humana, onde, cada qual ao seu modo, considerando algumas especificidades, formam um único sistema de proteção que se complementa, quando da sua aplicação.

Importa observar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos é geral e abrange os demais sub ramos mencionados, guardando com estes uma relação de subsidiariedade, já que, havendo lacunas que os dois eixos não possam suprir, o Direito Internacional dos Direitos Humanos ali atuará, e o fará respaldado em todos os documentos que lhe são inerentes, a exemplo da Carta da ONU, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de todos os tratados internacionais que versem sobre direitos humanos. Deve ser levado em consideração, ainda, que a prevalência da lei especial sob a lei genérica também se aplica ao ramo do Direito Internacional, confirmando, assim, essa questão da subsidiariedade.

Dentre estes três eixos de proteção, sem dúvida, o Direito Internacional Humanitário é o mais antigo. No entanto, é o Direito internacional dos Refugiados e sua singularidade que será objeto de análise neste capítulo. Contudo, sem perder de vista a noção de complementariedade, como aponta Cançado Trindade (1996, p. 8):

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 aproximações e convergências entre estas três vertentes ampliam e fortalecem as vias de proteção da pessoa humana.

Assim, há que se destacar que, especificamente, o Direito Internacional dos Refugiados visa proteger aquele que, em virtude de uma perseguição ou violação maciça de direitos humanos fica impossibilitado de voltar ao Estado de sua nacionalidade ou residência por motivos de claro temor. E é a partir dessa primeira definição que fica clara a grande bandeira de proteção desta vertente: o direito ao acolhimento. Acolher, aquele ou aquela que não pode voltar e precisa permanecer no Estado estrangeiro pra assegurar o seu direito à vida deve ser uma responsabilidade compartilhada por várias frentes.

Sobre esse direito ao acolhimento, cabe muito oportunamente o posicionamento contido no prefácio da obra de Jubilit (2007, p.17):

Acolher os refugiados não é apenas um ato de solidariedade, mas tem a transcendência de um conceito humanitário que vem sendo construído há décadas. Ao contrário de muitos outros sistemas de proteção dos direitos humanos que ganharam uma convenção base e um órgão para sua implementação, o dos refugiados foi construído gradualmente e afirmando-se a cada nova conquista institucional para responder às necessidades das vítimas da perseguição e da intolerância.

Partindo dessa ideia de acolhida, é válido lembrar que a figura do refugiado não é algo criado pela contemporaneidade. Infelizmente, desde o século XV, existem pessoas buscando alguma forma de ajuda ou proteção em virtude dos mais variados tipos de perseguição. Alguns exemplos podem partir desde a significativa expulsão dos judeus da região onde fica situada a atual Espanha e posteriormente, na mesma região, com a expulsão de mulçumanos por serem vistos como inimigos dos Estados Ibéricos.

Em que pese a ocorrência de tais eventos que provocaram o surgimento desse fenômeno com um excessivo contingente de pessoas deslocadas, sabe-se que foi apenas por volta do século XX que se inauguram, de forma institucionalizada, a tutela específica para esse grupo de indivíduos. Além disso, essa necessidade de uma tutela internacional fica ainda mais evidente, quando a sociedade internacional como um todo se depara com a fuga maciça de russos em decorrência do conturbado contexto político vivido naquele Estado. E, sobretudo, com o cenário resultante da Segunda Guerra Mundial, onde todos puderam testemunhar, à época, grandes fluxos de pessoas que tentavam, de algum modo fugir do conflito e do caos instalado pelo pós-guerra.

Nesse contexto, ficou evidenciada a necessidade de que fosse instituído um conjunto de regras que atendesse a necessidade de proteção dessas pessoas e garantisse que suas liberdades fundamentais fossem observadas, assim como também desse suporte aos Estados que, a esta altura, precisavam manter sua segurança interna em decorrência do grande fluxo de pessoas que adentravam suas fronteiras diariamente. Ou seja, a partir da existência de regras instituídas poderia haver uma melhor organização e distribuição dessa leva de pessoas entre os Estados e territórios.

É assim que surge o outro eixo de proteção, o chamado Direito Internacional dos Refugiados, que traz em sua essência características das vertentes mencionadas anteriormente e aponta como principal preocupação, de certa forma, regulamentar esse processo de acolhida processada no interior de cada Estado ou das unidades políticas autônomas, que a *priori*, ocorria a contento de cada um, muitas vezes desconsiderando as peculiaridades do contexto que caracterizava aquela situação de refúgio. Nessa perspectiva, ainda hoje, o Direito

Internacional precisa avançar e rever muitas das limitações impostas em sua normativa, no que tange à toda a problemática que envolve as pessoas refugiadas, mas isso é algo que será melhor trabalhado no capítulo posterior.

Há que se notar, ainda, que nesse meio termo, por volta da década de 1920, o drama dos refugiados já se fazia presente na pauta da Liga das Nações, quando o número de pessoas em situação de deslocamento aumentou consideravelmente, muitas dessas fugindo das consequências deixadas pela recém criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Nesse contexto, entra em cena o Movimento da Cruz Vermelha Internacional, organização conhecida internacionalmente pelos méritos de sua atuação, que, solidária a essa problemática, providenciou imediata assistência aos indivíduos envolvidos na situação.

Muito embora tenha contribuído para amenizar as mazelas de um vasto contingente de pessoas, o estatuto da Cruz Vermelha não atendia ao cerne da questão dos refugiados, tendo sido necessária a criação de um órgão específico para tal fim. Diante disso, em 1921, é criado Alto Comissariado para os Refugiados Russos que, conforme enfatiza Jubilut (2007, p.75), “[...] foi prontamente reconhecido pela comunidade internacional, apesar de a Liga das Nações não assumir qualquer responsabilidade por seus atos”. E em relação aos objetivos desse segmento, continua a mesma autora:

As tarefas que deveriam ser realizadas pelo Alto Comissariado para os Refugiados Russos eram basicamente três: (1) a definição da situação jurídica dos refugiados, (2) a organização da repatriação ou reassentamento dos refugiados e (3) a realização de atividades de socorro e assistência, tais como providenciar trabalho, com a ajuda de instituições filantrópicas.

A princípio, todas as tarefas citadas acima tinham como público específico a população de nacionalidade russa, limitação esta que aos poucos foi perdendo força, conforme o surgimento de pessoas de outras nacionalidades em situação jurídica equivalente a de refugiados a precisar da mesma tutela internacional.

Um exemplo da expansão da atuação desse Alto Comissariado se refere ao pronto acolhimento dado aos refugiados armênios, vítimas de um grande massacre que marcou a história da humanidade. Nesse contexto, foi assinado um Acordo para expedição de certificado para refugiados russos e armênios, que inaugurou uma sequência de outros instrumentos normativos com previsões conceituais atinentes aos refugiados, mesmo que de forma ainda restrita.

Por volta da década de 1930, a proteção jurídica internacional para os refugiados foi se reafirmando, e com a previsível extinção do Alto Comissariado para Refugiados Russos, a Liga das Nações tomou para si a incumbência de fundar um órgão que continuasse os cuidados voltados a questão humanitária dos refugiados. Nesse contexto, nasce o Escritório Nansen para os Refugiados, órgão este, responsável pela elaboração da Convenção referente ao status internacional de refugiados em 28 de outubro de 1933, e, que marca o início do processo de positividade dessa vertente do Direito Internacional e traz, pela primeira vez, previsão expressa ao princípio do *non-refoulement* ou da não-devolução, base de todo o Direito Internacional dos Refugiados.

Por força do princípio do *non-refoulement*, nenhum Estado pode devolver uma pessoa perseguida, para território hostil, onde sua vida corra perigo. Esse princípio, garante ao indivíduo em situação de refúgio o direito de ficar e se integrar na sociedade que o acolheu. Isto ocorre porque tal princípio pertence ao domínio do *jus cogens* e assim sendo, os Estados encontram limites para o exercício de sua discricionariedade, ao contrário do verificado em relação aos institutos da expulsão e deportação.

Entretanto, tal princípio só se configurou como princípio fundamental do Direito Internacional dos Refugiados após a Segunda Guerra Mundial, estando atualmente consagrado na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, em seu artigo 33, que de forma muito clara traz a seguinte definição acerca do princípio do *non-refoulement*:

Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. (GENEBRA, 1951, p. 6)

Ainda na década de 1930, o Escritório Nansen para Refugiados encerrou suas atividades, juntamente com o do Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha e Áustria, órgão este, criado pelo referido Escritório, por força da conjuntura de total perseguição provocada pelo fortalecimento do movimento nacional-socialismo na Alemanha à época. Vale salientar que, tanto o Escritório como o Alto Comissariado foram criados com prazo previsto para encerrar suas atividades, sob a premissa de que a situação de deslocamentos de pessoas em grande número seria um evento excepcional e temporário.

No entanto, as preocupações continuaram e foi sentida a necessidade da existência de um órgão com uma proposta de tratamento unificado aos refugiados, independentemente de suas nacionalidades. Assim, em 1938, a Liga das Nações criou o Alto Comissariado da Liga

das Nações para Refugiados que reflete a gênese para uma nova fase do Direito Internacional dos Refugiados e tem essa característica, porque como explica Jubilut (2007, p. 77):

[...] até então, a qualificação de uma pessoa como refugiada era feita a partir de critérios coletivos, ou seja, em função de sua origem, sua nacionalidade ou sua etnia – a pessoa não necessitava demonstrar que sofria perseguição, mas tão somente que pertencia a um dos grupos tidos como de refugiados – e, com sua criação, a qualificação passou também a ser fundamentada em aspectos individuais, ou seja, na história e características de cada indivíduo e na perseguição sofrida por ele e não apenas em reconhecimentos coletivos.

Essa compreensão de proteção na condição de refugiado e os fundamentos para que esse direito pudesse ser concedido, ou seja, atrelada à nacionalidade, por exemplo, pode também ser observado nos demais documentos que surgiram na sequência.

Outro órgão que também ofereceu significativas contribuições nesse processo de construção de uma política unificada para a acolhida de refugiados foi o Comitê Intergovernamental para os Refugiados. O mesmo surge influenciado pelo Estados Unidos, que apesar de sua não participação na Liga das Nações, desenvolveu ações de cunho complementar às do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, que perdurou até 1946.

Uma importante conquista do Comitê Intergovernamental para Refugiados foi a celebração da Conferência de Evian, em 1938, onde, pela primeira vez fez-se referência as causas que motivavam os refúgios, condicionando a concessão do instituto à existência e gravidade dessas causas. E, em 1947 o mencionado comitê foi extinto, tendo a proteção dos refugiados ficado, provisoriamente, sob a responsabilidade da Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, que agia a partir de orientações da ONU, já criada à época.

O enfrentamento ao drama dos refugiados ocupou posição de primazia nas prioridades da ONU. Por exemplo, mesmo antes da existência da Organização Internacional para Refugiados, datada de 1948, a ONU editou duas resoluções que lançaram bases para sua atuação na temática. Como dispõe sobre a matéria, Jubilut (2007, p. 78):

(1ª). A resolução A/ 45, de 12.02.1946, elencando quatro fundamentos próprios da temática dos refugiados, quais sejam: (a) o caráter internacional do tema, (b) a necessidade de se estabelecer um órgão internacional para cuidar da proteção dos refugiados, (c) a impossibilidade de se devolverem refugiados para situações de risco (princípio do non-refoulement) e (d) o auxílio aos refugiados, objetivando o seu retorno aos seus países assim que possível; e (2ª) a resolução 15. XII. 46. 18

(1948), que inicia os preparativos para a criação da Organização Internacional para Refugiados.

Nessa perspectiva, depois de estabelecida em 1948, a Organização Internacional para Refugiados, passou a executar as tarefas de registro, identificação, classificação e repatriação das pessoas refugiadas, procurando prestar-lhes auxílio e assistência necessárias. Esse apoio passa a ter agora um viés de proteção internacional, superando, assim, uma tutela puramente jurídica e política. Além disso, pela primeira vez, surge uma ampliação da compreensão do termo “refugiado”, de modo que, tal proteção internacional passou a ser extensiva às pessoas em situação de “deslocamento interno”, o que para o Direito Internacional dos Refugiados foi inovador.

Esgotado o seu limite temporal de vigência, em 1952 a Organização Internacional para os Refugiados fora substituída pelo ACNUR, organismo da ONU, atuante até os dias atuais, e incumbido de oferecer proteção internacional às vítimas de perseguição, buscando junto a estas, efetivar o respeito aos direitos humanos e prevenir novos deslocamentos e fluxos maciços de pessoas, com vistas a realização de ações duradouras, à exemplo da integração, reassentamento e viabilização do regresso voluntário ao país de origem, quando cessados os motivos que deram causa a situação de perseguição sofrida.

3.2 A refúgio no mundo contemporâneo

O mundo tem testemunhado um fluxo migratório intenso e com novas especificidades, fazendo com que o tema do refúgio entre com maior frequência na pauta dos grandes relatórios internacionais, à exemplo da leva de refugiados decorrente da Guerra Civil na Síria, que se arrasta há 06 anos, e do recente episódio envolvendo a minoria étnica muçumana Rohingya, no Myanmar.

Entretanto, a existência de situações geradoras do deslocamento forçado de pessoas não é um fenômeno recente, episódico ou ocasional, ao contrário, a história da humanidade é notadamente marcada por migrações forçadas e por grandes levas de refugiados que se viram obrigados a deixar seus territórios, como já explanado anteriormente, Nesse sentido, aponta Jubilut (2007, p. 23):

A temática dos refugiados, ou seja, de seres humanos que precisam buscar proteção em outro território que não o de sua origem ou residência habitual, em função de perseguições que sofrem, existe desde o século XV.¹ Primeiramente com os judeus

expulsos da região da atual Espanha, no ano de 1492, em função da política de europeização do reino unificado de Castela e Aragão – iniciada após a reconquista deste da dominação turca – que levou à expulsão da população apátrida, não totalmente assimilada e que contabilizava 2% do total da população, em função de esse reino ter a unidade religiosa como uma de suas bases constitutivas.

Hodiernamente, os conflitos armados ainda é, oficialmente, o motivo principal a gerar o deslocamento forçado de pessoas em todo o mundo. Tais deslocamentos podem se dar internamente, no próprio país onde se originou o conflito, ou ainda no plano externo, para além das fronteiras nacionais – que podem ser chamados ainda de “deslocamentos transfronteiriços” –, situação em que as pessoas atingidas tentam fugir da centralidade do conflito, muitas vezes buscando auxílio em países vizinhos, em razão das dificuldades, econômicas, geográficas, psicológicas ou até mesmo documentais, impossibilitarem, na maioria das vezes, o avanço a países mais distantes.

Em um discurso proferido pelo professor Antônio Augusto Cançado Trindade, por ocasião da aula inaugural do Instituto Internacional de Direitos Humanos da Universidade de Estrasburgo, o mesmo apontou várias causas, responsáveis por ensejar o crescente deslocamento de pessoas em todo o mundo:

As causas são múltiplas, a saber: colapso econômico e desemprego, colapso dos serviços públicos (educação, saúde, entre outros). Desastres naturais, conflitos armados gerando fluxos de refugiados e deslocados internos, repressão e perseguição, violação sistemática dos direitos humanos, rivalidades étnicas e xenofobia, e violência de distintas formas (CANÇADO TRINDADE, 2008, p. 57).

A sistemática em que se encontra um indivíduo refugiado é notadamente, perversa e insegura. São inúmeras as dificuldades encontradas a depender da situação concreta que provocou o deslocamento forçado. Tais dificuldades podem ser sentidas tanto previamente como a partir da situação factual propriamente dita. A pessoa que procura o refúgio, chega ao destino tentando buscar um eixo de equilíbrio, e este sem sombra de dúvidas é um dos grandes desafios para quem sai de uma situação supostamente organizada com a família e passa a ser perseguida na plenitude de seus direitos mais essenciais.

Os impactos deixados por situações como estas, podem estar associados a forte estresse pós-traumático gerado pela violação sofrida ou pela surpresa de um evento inesperado, alterando completamente a vida e a rotina da pessoa, tornando-a impossível dada a situação catastrófica e desconcertante que fora vivenciada.

Além disso, durante o processo em que buscam um possível destino, precisam, muitas vezes, lidar com a desagregação familiar e com situações de total arbitrariedade por parte das autoridades de fronteiras.

Nota-se que essas pessoas não fogem porque tinham várias opções, mas sim porque sua única e talvez última alternativa é a fuga, ou seja, por força das circunstâncias, o indivíduo é forçado a deixar seu território para partir em busca de um possível novo caminho que lhes assegure o mínimo de dignidade e esperança.

Todos estes aspectos estão implícitos nessa travessia de dor e perseverança. A urgência primeira dos Estados e Instituições é conceder abrigos, que podem ser temporários ou até se arrastar por meses e anos. Os Estados soberanos assumiram tal compromisso na seara internacional e em virtude disso precisam buscar operacionalizar as liberdades fundamentais e os direitos humanos dessas pessoas. Isso se configura como uma demonstração de solidariedade internacional, atitude esta, inaugurada desde a Primeira Guerra Mundial, quando a Revolução Russa e o colapso do Império Otomano geraram massivos aglomerados de pessoas que clamavam proteção.

Assim, quando se fala em refugiado, deve-se ter em mente que se trata de um civil que busca ajuda e merece ser atendido tendo em vista haver uma legislação que define se o mesmo preenche ou não as condições para ser merecedor de tal status. No que tange aos critérios de concessão do refúgio, implicitamente, o Manual de Procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado, dispõe duas categorias para avaliar essa condição, quais sejam, os critérios objetivos e subjetivo. É a conjugação de tais critérios que formam a condição ou status de refugiado.

Iniciando pelo critério subjetivo, é necessário que haja o temor, o medo de uma maneira fundada de que houve ou está para acontecer o cerceamento de direitos e liberdades fundamentais do indivíduo. No Estado brasileiro, por exemplo, tanto a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, quanto a Lei 9.474/1997, que define os mecanismos para a implementação da referida Convenção, apresentam de forma clara que a pessoa precisa ter um fundado temor de perseguição que impossibilite a mesma de continuar a viver naquele lugar, dando causa, assim ao seu deslocamento. Ou seja, esse temor precisa existir. Porém, o refugiado não precisa, necessariamente, esperar que a agressão ou violação iminente se materialize para que então possa se deslocar.

O fundado temor de que o mesmo possa ser submetido, ou até mesmo sua família, à uma situação de violência e grave violação de seus direitos, já justifica sua atitude em se deslocar internamente ou até cruzar as fronteiras de seu país. Como esse critério tem uma

grande sobrecarga de subjetividade, precisa ser bem analisado diante de cada caso concreto a partir dos relatos apresentados pelo solicitante de refúgio e demais membros da família ou grupo, se houver. Atrelado a essa compreensão é muito importante o apontamento feito por Jubilut (2007, p. 47):

Durante muito tempo discutiu-se o significado da palavra temor constante da expressão bem fundado temor de perseguição, com o intuito de estabelecer qual o grau necessário de medo que um indivíduo deveria possuir para deixar o Estado em que se encontrava e solicitar proteção internacional. Falava-se do temor subjetivo, enquanto sentimento de cada indivíduo e que, portanto, variava consideravelmente de uma pessoa para outra impossibilitando a aplicação homogênea do instituto.

Os critérios objetivos, por sua vez, também estão previstos no tratado internacional e são válidos no panorama das relações internacionais. No entanto, para que seja caracterizada a condição de refugiado, o critério subjetivo, ou seja, o fundado e justo temor, deverá está diretamente relacionado com os critérios objetivos.

Tais critérios de cunho objetivo derivam a partir do medo de sofrer perseguição em razão de sua *nacionalidade*, por exemplo o que ocorre com os palestinos e israelenses, que por terem essa nacionalidade, já estão expostos a um risco iminente; sua *religião* ou quando a pessoa acredita e faz parte de determinado grupo religioso e por isso passa a não ser aceita em seu território; em razão de sua *opinião política*, proferida em desacordo com os interesses políticos do país de origem; em razão de sua *raça* ou pertencimento racial e ainda em razão de pertencer a um determinado *grupo social*, como por exemplo, mulheres e homossexuais.

Além desses critérios, a Declaração de Cartagena, concebida em 1984 possibilita aos países signatários a ampliação desse rol, o que traz uma maior abertura flexibilizando os critérios que caracterizam o instituto do refúgio, que, até então, mostrava-se com um alcance relativamente limitado. O critério acrescentado a partir dessa Declaração foi o da situação, onde o indivíduo esteja sofrendo uma “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

Ou seja, esse critério vislumbra a possibilidade da pessoa não ter medo da perseguição em si, de forma individualizada, mas de maneira generalizada, de modo que não apenas ela, mas todas as pessoas do país estejam em situação de vulnerabilidade, a exemplo do que ocorre no Sudão do Sul e na própria Síria, onde a guerra civil acontece de forma indiscriminada, alcançando qualquer pessoa que esteja nesses territórios.

No entanto, resta aos países que aderiram a Declaração de Cartagena um grande desafio, como observa Waldely (2014, p. 34):

Se considerarmos ainda aquelas pessoas que deixaram seu país em razão de situações terríveis como graves desastres ambientais, deterioração ecológica irreversível, miséria econômica generalizada, fragilidade democrática e tantas outras formas de violação ou restrição a direitos fundamentais, mas que não são consideradas oficialmente refugiadas (vez que tais situações não são vislumbradas no regime atual) o desafio parece invencível.

Em relação à figura de “Agente perseguidor”, não há consenso quanto a posição de hierarquia destes. No entanto, nota-se que qualquer forma de ameaça à vida e à segurança de pessoas ou grupos, pode ser compreendida como perseguição a partir de uma interpretação mais ampla. Nesse sentido, o agente que pratica a perseguição pode ser tanto o Estado de origem, como agentes não estatais.

Para além de todos estes critérios que determinam a condição de refugiado, existe a necessidade de que haja a extraterritorialidade. Ou seja, a pessoa solicitante de refúgio precisa fazê-lo, necessariamente, em outro país que não seja o de sua origem ou residência habitual. O que na prática, em algumas situações traz muitas dificuldades, tendo em vista que, dada a eclosão do número de pessoas em situação de deslocamento forçado no mundo, alguns países, alegando preocupação com sua segurança interna, estão fechando suas fronteiras.

Quando o sujeito, por vários motivos, não consegue atravessar as fronteiras de seu país de origem, ou ainda, é compelido a mover-se para outra região do seu país, diz-se que o mesmo se encontra na condição de deslocado interno. Aqui, a pessoa que por circunstâncias alheias a sua vontade, deixou sua casa temendo por sua vida e de seus familiares, seja em função de conflitos armados, seja por terem sido atingidas por alguma catástrofe da natureza, estão equiparadas. O primeiro grupo, em razão do critério da extraterritorialidade e o segundo, por não estar expressamente prevista sua condição enquanto categoria de sujeitos que merecem adquirir o status de refugiado.

Essa situação, revela o quanto é necessário avançar e legitimar categorias de pessoas não abarcadas pelo Direito Internacional dos Refugiados, de modo que possa haver uma complementação e ampliação desse instrumento concretizador do direito de recomeçar em um ambiente seguro: o refúgio. Isso porque, para além de números e estatísticas, significam pessoas e famílias inteiras que buscam por acolhimento e proteção com um sonho de reconstruir suas vidas longe de todos os infortúnios que os impediram de continuar onde estavam.

Com esse intuito, ao acionarem o máximo de estruturas possíveis, a começar pelos Estados, organizações internacionais, organizações não governamentais, instituições e gestores públicos, essas pessoas precisam de respostas em caráter emergencial.

3.3 Singularidades dos institutos do asilo e refúgio político

O asilo e o refúgio político são dois institutos que têm uma natureza eminentemente humanitária, baseados na solidariedade e na cooperação internacional, sob a ótica do Direito Internacional dos Direitos Humanos. No processo de consagração e internacionalização dos Direitos Humanos, vislumbra-se a construção de um verdadeiro sistema global de proteção dos Direitos Humanos e, dentro dessa perspectiva se insere também a temática da proteção contra a perseguição política, a proteção do ser humano posto em situação de vulnerabilidade contra a perseguição política estatal, assim como em relação a conflitos civis ou catástrofes naturais que acometam o seu Estado, o seu território, inviabilizando a existência de uma vida digna naquela localidade.

Nesse sentido, constitui dever da sociedade internacional a previsão de institutos que amparem e protejam o indivíduo em situações como estas, que de antemão encontram previsão no art. XIV, §1º da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) “§1º Todo homem vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países”. É de suma importância, fazer a distinção entre o asilo e o refúgio político, uma vez que tais institutos são coloquialmente utilizados e até compreendidos como se fossem a mesma categoria.

No que tange ao instituto do asilo, sua origem é atribuída à Antiguidade Clássica frequentemente utilizado pela civilização grega. Atualmente, o instituto do asilo político protege o ser humano no plano internacional contra perseguições emanadas do aparato estatal, perseguições estas com um caráter eminentemente individual. Ou seja, o Estado dirige sua força e autoritarismo para inviabilizar a vida do indivíduo, por suas características e por suas qualificações pessoais.

Porém, não existe uma disciplina normativa internacional própria em relação a esse tema, isto é, não há um tratado internacional que verse exclusivamente sobre o asilo político, já que o mesmo se insere mais na ótica da discricionariedade política dos Estados, tratando-se de um ato soberano destes. No entanto, tal instituto é referenciado em importantes tratados internacionais, à exemplo da Convenção de Caracas sobre o Asilo Territorial de 1954.

Assim, compete ao Estado no âmbito internacional a tarefa de julgar e avaliar acerca da concessão ou não desse *status* de asilado político ao estrangeiro que alegue estar sofrendo perseguição política. No caso brasileiro, a consagração para a concessão do asilo político está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 4º, II, que trata da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais brasileiras. E no mesmo artigo, inciso X,

consiste mais especificamente a regulamentação do instituto. Sobre o instituto jurídico do asilo dispõe Jubilut (2007, p.38):

Por esse instituto jurídico um Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. É o que modernamente denomina-se asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas, e se subdivide em dois tipos: (1) asilo territorial – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) asilo diplomático – o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado.

Importa acrescentar que o asilo territorial implica num caráter de permanência na sua concessão. No entanto, a legislação do país que concede o asilo pode impor condicionamentos à permanência desse *status* do asilado. No Estado brasileiro, esse *status* é concedido e renovado a cada cinco anos, além de ser exigido do estrangeiro a não interferência em assuntos políticos domésticos. Do mesmo modo, o estrangeiro também deve assumir o compromisso de não mais se envolver nas disputas políticas do seu Estado de origem, no intuito de evitar incidentes diplomáticos internacionais do Estado brasileiro em relação ao do estrangeiro.

Se o asilo é do tipo territorial, para que o mesmo seja materializado é necessário que o indivíduo saia do território do seu Estado e obtenha o chamado salvo-conduto, que consiste basicamente numa autorização para essa saída. Caso essa saída do indivíduo não seja admitida, resta a este buscar abrigo na embaixada de outro Estado já que as Sedes das repartições diplomáticas e consulares gozam de imunidade internacional. Muito embora o indivíduo esteja no território de um Estado estrangeiro, o ingresso naquele ambiente só se justifica mediante expressa autorização do Estado de origem. Nas palavras Accioly fica clara essa definição (2000, p. 345):

O asilo territorial, que não deve ser confundido com o diplomático, pode ser definido como a proteção dada por um Estado, em seu território, a uma pessoa cuja vida ou liberdade se acha ameaçada pelas autoridades de seu país por estar sendo acusada de haver violado a sua lei penal, ou, o que é mais frequente, tê-lo deixado para se livrar de perseguição política.

A modalidade de asilo diplomático tem cunho emergencial e transitório, pois o recolhimento junto às repartições diplomáticas e consulares funciona como uma espécie de abrigo emergencial que garante a segurança e a vida do indivíduo ante a perseguição sofrida pelo Estado. Esse caráter de transitoriedade, consiste no fato de que o asilo diplomático

constitui uma via de passagem para a efetivação do asilo territorial e definitivo, propriamente dito. Tais atributos de emergencialidade e transitoriedade são apontados de forma bem característica pela Convenção Americana sobre Asilo Diplomático de 1957.

Nessa perspectiva, para que esse asilo diplomático se transforme em asilo territorial, é necessário o salvo-conduto, de modo que o indivíduo não consegue deixar o território de seu Estado sem que este assim o permita. Cumpre esclarecer, ainda, que a concessão de asilo diplomático não acarreta obrigatoriamente a concessão de asilo territorial, podendo o Estado achar, inclusive, outro Estado que receba o asilado.

A concessão desse asilo diplomático foi muito comum na época das ditaduras militares na América Latina e continua sendo um instituto característico da mesma região. Alguns autores, a exemplo de Hildebrando Accioly, defendem a tese de que o asilo diplomático pode ser concedido no interior de embarcações, em razão da defesa dos Direitos Humanos.

Em contrapartida, no caso do refúgio, tem-se uma situação diferenciada. A diferença fundamental entre o asilo e o refúgio é que neste último a possibilidade de cabimento é mais ampla, se estendendo para situações diversas. Além disso, a fundamentação de tal instituto pode ser considerada mais robusta. Igualmente como o asilo, o refúgio serve também para proteger o indivíduo de perseguições políticas vivenciadas no seu país de origem, desde que haja fundamentação coletiva para o fato, enquanto o asilo se encarrega de situação semelhante quando se tem uma perseguição fundamentada individualmente.

Dentro do refúgio político no plano internacional, está consagrado o Estatuto Internacional dos Refugiados, também conhecido como a Convenção de Genebra de 1951, e o Protocolo Adicional de Nova York, de 1967. Ambos versam sobre a figura dos refugiados. Enquanto ao ACNUR, compete analisar cada uma das situações mais significativas em torno do refúgio político e procurar articular institucional e politicamente soluções para o problema.

No asilo político, o indivíduo é perseguido por suas características pessoais; o refúgio reflete na pessoa, mas é fundamentado com base em uma perseguição de característica coletiva, grupal, e além disso, atua também para proteger o ser humano em situações em que sua vida se torne inviabilizada, em face de catástrofes naturais, por exemplo, ou, ainda, em casos de conflitos armados.

3.4 Instrumentos normativos de proteção internacional dos refugiados

Antes de fazer menção aos instrumentos responsáveis por conferir tutela internacional as pessoas que estão em situação de refúgio, vale salientar que antes da existência de tais diplomas legais, houve todo um processo que culminou na institucionalização de um organismo próprio, que até os dias atuais mantém ativamente um papel de extrema relevância, junto a organizações não-governamentais e demais órgãos da ONU, para tratar de questões atinentes a situação dos refugiados. Este órgão, mencionado algumas vezes no decorrer deste trabalho, é o ACNUR.

Criado há exatos 68 anos, foi estabelecido no âmbito das Nações Unidas, com natureza subsidiária, conforme dispõe a Carta da ONU de 1945 (art. 22): “A Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções”. Apesar de possuir o aspecto de subsidiariedade, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados possui a prerrogativa de atuar normalmente de maneira independente desde que siga as diretrizes estabelecidas pela Assembleia Geral e pelo Conselho Econômico e Social.

Esta instituição de âmbito universal, sediada em Genebra e com vários escritórios espalhados pelo mundo, tem como função precípua coordenar atividades a partir de padrões internacionais no intuito de tornar efetiva a proteção dos refugiados, e como prevê seu estatuto, às pessoas deslocadas internamente e apátridas. Como observa Jubilut (2007, p. 153), “O objetivo a ser atingido pelo ACNUR, é duplo: (1) providenciar a proteção dos refugiados e (2) promover a implementação de soluções duráveis para esta questão”. No que tange a essas soluções duráveis, o ACNUR desenvolve estratégias com vistas à integração local, à repatriação voluntária e ao reassentamento.

A integração local diz respeito à adaptação da pessoa refugiada na sociedade do Estado de acolhida. A partir dessa ideia de integração e acolhimento, perpassa o viés da aceitação ao outro, ao diferente, como um ser dotado de uma bagagem cultural própria; com saberes e costumes específicos de seu país.

Nesse sentido, merece destaque o trabalho desenvolvido pela sociedade civil, em parceria com organizações não-governamentais e instituições filantrópicas no intuito de integrar, verdadeiramente, o refugiado, tentando ajudá-lo a superar os entraves que são encontrados no país de acolhida. Na maioria das vezes, um dos maiores desafios é o idioma e os dialetos próprios de grupos específicos. Em suma, conceder o refúgio é urgente, mas não

suficiente; é necessário integrar e tentar superar um dos maiores dilemas do mundo contemporâneo: acolher.

A repatriação voluntária, como o próprio termo induz, consiste na volta do refugiado ao seu país de origem, caso seja essa sua vontade, quando cessada a situação que motivou sua fuga. O desejo do refugiado deve ser atendido em respeito à consagração do princípio do *non-refoulement*. Por sua vez, o reassentamento consiste quando a pessoa refugiada não pode permanecer no Estado que o acolheu, resultando assim, numa transferência de um Estado para outro, a partir de uma interlocução política entres tais Estados, feita pelo ACNUR. Essa solução durável pode ser compreendida de duas formas na visão de Jubilit (2007, p. 154):

[...] no início da atuação do ACNUR era a prática de se transferirem refugiados de um Estado para outro, podendo ser inclusive de seu Estado de origem diretamente para o Estado de acolhida, ou seja, era a efetiva transferência de um refugiado para um Estado de asilo; modernamente vem a ser a transferência de indivíduos, já reconhecidos como refugiados, mas que ainda têm problemas de proteção ou que têm problemas graves de integração no país de acolhida (denominado também de país de asilo ou ainda de primeiro país), para outro Estado, o qual é denominado terceiro país, que se entende mais adequado às necessidades desses indivíduos.

O ACNUR possui um numeroso aparato de publicações que visam esclarecer e difundir a problemática dos refugiados. Entre essas publicações merece destaque o Manual de procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Este documento apresenta de forma clara o posicionamento do ACNUR sobre os termos trazidos tanto pela Convenção de 1951 como pelo Protocolo de 1967, servindo como base para auxiliar na interpretação destes diplomas, com vistas à implementação uniforme e humanitária do refúgio, objetivando, também, de certa forma, a prevenção de situações capazes de gerar novos fluxos de refugiados.

De fato, o ACNUR vem se destacando cada vez mais em sua atuação, dentre os demais órgãos e agências criados para coordenar ações que visam assistir e proteger os refugiados. Nesse sentido, para além das funções mencionadas, compete também ao ACNUR observar se a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 estão sendo de fato aplicados, já que ambos, são os instrumentos legais, responsáveis em nível internacional por conferir proteção a pessoa em situação de refúgio.

No que tange a Convenção de 1951, tem-se que a mesma foi aprovada na Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e de Apátridas de 28 de julho de 1951, com entrada em vigor em 22 de abril de 1954. Quanto ao quórum de

votação, foram 41 votos a favor, 5 contra e 10 abstenções, de acordo com a biblioteca da ONU em Genebra.

Mesmo não sendo um instrumento de adesão universal, o texto da referida Convenção é utilizado por vários países para determinar a situação e condição da pessoa refugiada. Dentre o vasto leque de previsões apresentadas por esse documento, algumas merecem destaque, conforme aponta a reflexão de Feller (2011, p. 18):

Ela exige que refugiados não sejam devolvidos à perseguição direta, ou à ameaça de perseguição (princípio do non-refoulement [não devolução]); que essa proteção seja estendida a todos os refugiados sem discriminação; que não se espere que alguém que fuja de perseguição tenha de entrar em outro país de maneira regular e, devido a isso, que essa pessoa não seja penalizada apenas pelo fato de ter entrado ou estar ilegalmente no país onde busca refúgio; que, tendo em vista as consequências seríssimas que a expulsão de refugiados pode ter, tal medida seja apenas adotada em circunstâncias excepcionais que impactem diretamente a segurança nacional ou ordem pública; que o problema dos refugiados seja visto como social e humanitário por natureza, e por isso não se torne uma causa de tensão entre Estados; que, uma vez que a concessão de refúgio possa implicar encargos excessivos para alguns países, uma solução satisfatória do problema dos refugiados só pode ser alcançada por meio de cooperação internacional; que a cooperação dos Estados com o Alto Comissariado para Refugiados seja vista como essencial para assegurar a efetiva coordenação de medidas tomadas para lidar com o problema dos refugiados.

Dessa forma, percebe-se o quanto a Convenção de 1951 é relevante nesse contexto do refúgio. O fato é que os desafios nessa seara são cada vez mais crescentes e o texto desse instrumento não permite um acompanhamento simultâneo dos novos fluxos de refugiados que estão surgindo. O alcance da compreensão de quem é o “refugiado” já foi apontado por vários estudiosos do Direito Internacional, como um fator extremamente limitante.

Além disso, apesar dos esforços coletivos de tantas frentes empenhadas em materializar a proteção prevista na Convenção de 1951 e em seu Protocolo Adicional de 1967, pairam controvérsias sobre a sua correta implementação.

Alguns fatores podem ser objeto de reflexão: o fato do texto convencional apresentar lacunas referentes à situação dos deslocados por questões ambientais, em virtude da degradação ambiental e das mudanças climáticas, por exemplo; a outra questão que gera insatisfações é o fato da Convenção não trazer em seu texto dispositivos que versem explicitamente sobre o compartilhamento e a responsabilidade dos Estados, principalmente, quando se está diante de um fluxo em massa de pessoas.

Visando amenizar algumas limitações da Convenção de 1951, adotou-se o Protocolo de 1967, que retirou da mesma as reservas temporal e geográfica até então existentes, proporcionando assim, uma maior amplitude a proteção das pessoas refugiadas. Dessa forma,

a condição de refugiado passou a ser estendida não apenas as pessoas que tivessem se tornado refugiados em decorrência de eventos na Europa ou em virtude de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951.

Cabe ressaltar que a Declaração de Cartagena de 1984 constitui um importante avanço no enfrentamento desses entraves, pois ao ampliar o conceito de “refugiado”, possibilita a flexibilização da proteção internacional para grupos e pessoas não previstos no artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do seu Protocolo Adicional de 1967.

Em razão disso, o refugiado passa a ser considerado, conforme dispõe Jungo (2016, p. 58):

Toda pessoa ou grupo de pessoas vítimas de perseguições ou que temem perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e que tenham ultrapassado sua fronteira nacional, não desejando, por temor ou por impossibilidade concreta, retornar ao País de residência habitual e não queiram valer-se da proteção desse País de origem em razão desses fatos.

Vale salientar que esse redirecionamento ampliado para a obtenção do *status* de refugiado a partir da Declaração de Cartagena, ocorreu no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção, onde alguns países reuniram-se e rediscutiram aspectos da Convenção de 1951.

O fato é que, mesmo com essas ampliações das reservas existentes, são muitos os desafios do cenário internacional que esperam do Direito Internacional dos Refugiados uma resposta concreta. Tendo em vista que, a estrutura de proteção em vigência há mais de 60 anos, precisa ser reavaliada e atualizada à luz das novas crises humanitárias.

Frente a essas novas peculiaridades, o ACNUR tem feito um esforço internacional e vem se utilizando de uma ferramenta chamada de *Convention Plus*, como alternativa de adaptar a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 a situações específicas, como assegura Jubilut (2007, p. 162):

[...] tem como objetivo “melhorar mundialmente a proteção aos refugiados e facilitar resoluções dos problemas dos refugiados por meio de acordos especiais multilaterais”. A *Convention Plus* foca em três prioridades: “uso estratégico do reassentamento como uma ferramenta de proteção”; “ênfase mais efetivo no auxílio ao desenvolvimento” e “clarificação das responsabilidades dos Estados em casos de movimento irregular secundário”, que vem a ser a mudança irregular de um refugiado do Estado que o acolheu para outro.

Esse instrumento de atualização, na prática, funciona como uma possibilidade de modernizar a atuação do ACNUR em face dos desafios encontrados pelo Direito Internacional

dos Refugiados, fundamentalmente no que tange a responsabilidade na acolhida e proteção das pessoas refugiadas.

3.5 A proteção nacional conferida aos refugiados

Historicamente, o Brasil mostra preocupação e comprometimento com a problemática dos refugiados. As normativas que conferem proteção aos refugiados no plano internacional, tanto a Convenção de 1951 quanto o seu Protocolo de 1967, só se materializam no âmbito interno de cada país, mediante manifesta adesão.

Nesse sentido, o Brasil aderiu a esses dois instrumentos de proteção aos refugiados. Por meio do Decreto de Promulgação nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, aderiu a Convenção de 1951 e sob o Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972, fez adesão ao Protocolo de 1967. Com essa atitude, o Estado brasileiro mostrou total interesse em fazer parte do rol de Estados que estariam abertos à acolhida de refugiados.

Contudo, o país se manteve por um período considerável, sem se manifestar efetivamente no que tange à política de acolher refugiados, assumida internacionalmente. Porém, tal cenário começou a mudar, quando, em 1977, o ACNUR propôs uma parceria com o Brasil para estabelecer um escritório *ad hoc*, no Rio de Janeiro, em virtude dos regimes ditatoriais que assolavam a América Latina. O escritório do ACNUR inaugurado no Brasil, foi instalado nos termos apontados por Jubilut (2007, p. 172):

[...] atuou principalmente realizando o reassentamento dos refugiados que ali chegavam, uma vez que, no acordo existente entre o ACNUR e o governo brasileiro, estabelecia-se que o Brasil manteria a limitação geográfica da Convenção de 51, somente recebendo refugiados provenientes da Europa. E, além disso, o Brasil, também vivendo sob uma ditadura militar, não queria dar guarida a pessoas que se opunham a regimes próximos ao seu, mas permitia o trânsito dessas em seu território para reassentamento em outro Estado.

Durante esse processo de estabelecimento em território brasileiro, o ACNUR contou com o apoio de outros órgãos que também tem como bandeira de atuação a defesa dos direitos humanos e a preocupação com os mais necessitados, seja qual for sua situação ou condição. Essa parceria contou com a contribuição da Comissão Justiça e Paz e das Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, que até hoje desenvolvem ações voltadas para acolher e integrar as pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio em território brasileiro, numa verdadeira Rede de apoio a esse contingente de pessoas.

A Cáritas Brasileira é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sem fins lucrativos e que atua mundialmente em projetos sociais, com um viés eminentemente social e humanitário, para além da estrutura física da Igreja Católica. Sobre a importância dessa organização, dispõe Jubilut (2007, p. 173):

Foi estabelecida oficialmente em 1950, apesar de ter atuado embrionariamente auxiliando as vítimas da Segunda Guerra Mundial e de um terremoto no Japão em 1948. A função da Cáritas é atender às populações nas suas grandes necessidades, ou seja, pode-se dizer que ela é o braço social da Igreja Católica. A Cáritas Internacional é formada pelas Cáritas Nacionais, que se organizam em regiões continentais para facilitar sua atuação. Atualmente a Cáritas atua em 154 Estados, sendo que 21 Cáritas Nacionais são parceiras implementadoras do ACNUR. Desde 1967 a Cáritas Internacional tem status de observadora junto à ONU, mais precisamente no Conselho Econômico e Social, o que demonstra o reconhecimento da sua relevância pela comunidade internacional.

O apoio das Caritas e da Comissão Pontifícia Justiça e Paz foi importantíssimo para o trabalho que o ACNUR pretendia desenvolver no Brasil. Em São Paulo, personificado em Dom Paulo Evaristo Arns, era latente a preocupação da Igreja Católica com as pessoas refugiadas. Atualmente, além do apoio da Cáritas e de várias organizações solidárias a causa dos refugiados, vale destacar, o valioso trabalho de atuação direta na capital paulista, realizado pela Igreja Nossa Senhora da Paz, chamada por todos de Missão Paz.

No início, o trabalho era voltado aos imigrantes italianos e posteriormente o foco foi se ampliando para outros países. A estrutura conta com um Centro de Estudos Migratórios, fundado em 1969 e com uma casa de acolhida fundada em 1978, onde moram alguns refugiados e outros que aguardam o resultado da solicitação de refúgio. Esse espaço de acolhida foi criado a partir do apelo de Dom Paulo Evaristo Arns, então arcebispo de São Paulo. Por ano, são atendidos pela Missão Paz 7 mil pessoas de 64 países diferentes – 56% do Haiti; 15% da Bolívia; 6% do Peru; e ao menos 1 de nações africanas⁴

A década de 1980 foi marcada por grandes mudanças. Com o processo de redemocratização do Estado brasileiro e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o interesse pelos direitos humanos aumentou, as limitações geográficas inseridas na Convenção de 1951 deixaram de ser aplicadas e na década de 1990, o país passou a aderir ao conceito ampliado de “refugiados”, presente na Declaração de Cartagena de 1984. Dessa forma, foi inserido ao ordenamento jurídico brasileiro o critério da “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

⁴Dados disponíveis em: <http://www.missaospaz.org/estatisticas>. Acesso em: 15 de ago. de 2017.

Nessa perspectiva, no cenário regional da proteção internacional, o Brasil mostrou-se pioneiro em algumas iniciativas para auxiliar no processo das solicitações de refúgio em seu território. Foi o primeiro país do sistema regional de proteção a aprovar uma lei nacional de refúgio, a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997 que fixa parâmetros para o reconhecimento do refúgio, já com o conceito ampliado, mencionado no parágrafo anterior. De acordo com os ensinamentos de Jubilut (2007, p. 176):

A partir dessa data, o Brasil se consolidou como um Estado acolhedor de refugiados, e passou a integrar formalmente o grupo de Estados que não apenas se preocupam, mas efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo menos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados.

A referida lei estabeleceu um órgão administrativo para analisar as solicitações de refúgio e implementar políticas de integração para os refugiados, chamado de Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). O Papel do CONARE e das instituições de acolhimento na concessão do refúgio é extremamente relevante.

O trâmite consiste num processo administrativo sigiloso que leva em média 2 anos para ser concluído, o que acaba retardando a concessão do Registro Nacional de Migratório (RNM)⁵, documento importante para melhorar a condição de integração do refugiado com a comunidade local. Com a concessão desse documento, essas pessoas passam a ser reconhecidas como detentores de todos os direitos assegurados constitucionalmente. O reconhecimento da condição de refugiado preserva e garante todos os direitos e deve ser pautado na humanização, na solidariedade, no respeito aos direitos humanos e na tolerância.

Para a concessão do refúgio no Brasil é feita uma análise de credibilidade, perante a Polícia Federal, que lavrará um termo de declaração, onde constarão as motivações e circunstâncias da entrada do solicitante de refúgio no Estado brasileiro, uma espécie de auto-declaração dos fatos alegados que, posteriormente, serão averiguados, por meio de uma análise entre a história narrada pelo solicitante de refúgio, sobre os motivos que ensejaram sua fuga, e a realidade posta no país de origem.

Esta auto-declaração servirá para o solicitante de refúgio como documento até que seja emitido pelo governo brasileiro um Protocolo Provisório. Em respeito a todos os princípios que orientam esse procedimento, durante a averiguação das informações fornecidas pelo solicitante, não pode ser formulado nenhum questionamento de cunho vexatório, invasivo ou que viole a dignidade da pessoa humana.

⁵ Tal documento corresponde ao antigo RNE (Registro Nacional de Estrangeiro), termo revogado desde o dia 21 de novembro deste ano quando entrou em vigor a Nova Lei de Migração, Lei 13.445/2017.

Em caso de resposta negativa à solicitação de refúgio, resta a pessoa duas opções: ajuizar um recurso perante o Ministro da Justiça, que ficará incumbido da decisão final, ou o solicitante se organiza para sair do Brasil no prazo de 15 dias. No entanto, enquanto não sai o resultado do pedido de concessão do status de refugiado, o solicitante, não pode ser devolvido ao seu Estado de origem.

4 A QUESTÃO DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

Hodiernamente, como já exposto, o Direito Internacional dos Refugiados, enquanto uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos é um dos ramos do Direito Internacional, que mais têm se destacado na agenda internacional. Apesar de bem consolidada em instrumentos internacionais de grande relevância, a temática dos refugiados ainda carece de constantes atualizações, tendo em vista, o aumento e a diversidade dos fluxos de pessoas que estão em deslocamento forçado no mundo.

Nesse sentido, alguns Estados têm ratificado documentos internacionais consoante ao tema e buscado elaborar leis internas que auxiliem no processo de acolhida e regulamentação dessas pessoas em seus territórios. Nessa seara, o Brasil adotou uma postura muito significativa ao recepcionar a Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, além de ter criado um diploma legal em âmbito nacional, no intuito de melhor atender os refugiados.

É cediço que a vontade dos Estados é essencial para a efetivação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados. Em termos gerais, o sistema internacional de proteção dos refugiados não carece de estruturação, pois a própria Convenção de 1951 pode ser interpretada como um marco na assistência e proteção dos refugiados, trazendo em seu âmago valores humanitários indisponíveis. Contudo, tal instrumento, ainda carece de adequação e maior efetivação por parte dos Estados-parte.

Quando se fala em adaptação ou adequação, significa que, para além das motivações que caracterizam o refúgio constantes no arcabouço jurídico internacional, existem outras demandas que necessitam de igual proteção e que não estão contempladas no referido rol. Um exemplo desses novos fluxos pode ser aferido com o crescente aumento de pessoas que se deslocam motivadas por questões ambientais.

Esses deslocamentos têm ocorrido tanto em nível local e regional, como global, dando origem a uma nova categoria que vêm recebendo, nos últimos anos, diferentes conceitos doutrinários, como por exemplo, o de migrantes ambientais, deslocados ambientais ou ainda “refugiados ambientais”⁶. Buscar um consenso entres esses conceitos é um grande desafio.

⁶ O termo está entre aspas para dar ênfase ao surgimento de uma nova categoria migratória, sobre a qual ainda não há consenso internacional, uma vez que, a expressão não está consagrada na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).

4.1 Confusão terminológica

Nota-se que, a expressão “refugiados ambientais” tem sido utilizada com muito zelo pelos estudiosos que defendem a ideia, uma vez que, ao ser empregada fazendo um paralelo com os demais termos sugeridos para definir esse grupo de pessoas, muitas vezes, as expressões se confundem, causando certa confusão para os que tentam conhecer sobre a temática. Nesse sentido, faz-se necessário analisar cada conceito, separadamente, afim de dirimir interpretações equivocadas.

Segundo a Organização Internacional para Migrações (OIM)⁷, os “migrantes ambientais”, podem ser definidos a partir da seguinte compreensão:

São pessoas ou grupo de pessoas que, por motivos de mudanças bruscas ou progressivas no ambiente que afetam negativamente as suas vidas ou condições de vida, são obrigados a ter que deixar suas casas habituais, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se deslocam, quer no seu território ou no estrangeiro. (OIM, 2007, p.2)

De acordo com essa perspectiva conceitual, o deslocamento provocado por mudanças no meio ambiente, pode ser interno e internacional. Além desse aspecto, percebe-se ainda, a partir do conceito acima, que essa espécie de migração pode ocorrer como um fenômeno de curto ou de longo prazo.

Uma segunda expressão utilizada quando há referência aos “refugiados ambientais”, e a de “deslocados ambientais”, que, na prática, assemelham-se aos deslocados internos que já são considerados, oficialmente, pelos órgãos de proteção, como categoria inserida no contexto das migrações forçadas.

Para melhor compreensão dessas expressões é imperioso buscar informações junto as Nações Unidas, que em 1998, com o apoio de uma equipe de especialistas em direito, agências internacionais e organizações não-governamentais, elaborou os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos⁸, que é considerado um documento de fundamental relevância, uma vez que, significa um marco internacional na proteção das

⁷ Organização de cunho intergovernamental, criada em 1951 e trabalha em parceria com os governos, organizações e com a sociedade civil no enfrentamento dos desafios da migração, além de fornecer assessoramento a migrantes e governos. Trata-se, em suma, da Agência das Nações Unidas para as Migrações. Maiores informações: <https://nacoesunidas.org/agencia/oim/> Acesso em 09 de Out. de 2017.

⁸ O texto integral está disponível para consulta em:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

pessoas deslocadas em todo o mundo, trazendo em seu bojo as necessidades desse grupo, identificando-lhes suas garantias e direitos para fins de proteção e assistência dignas.

De acordo com tais princípios e para fins de sua aplicação, os deslocados internos são considerados nos termos do parágrafo 2º do referido documento:

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

A partir desta ideia, percebe-se que, implicitamente, há o reconhecimento de uma nova categoria numa perspectiva ambiental, denominados assim de deslocados internos por motivos relacionados à mudança climática e, conseqüentemente, por desastres ou calamidades ambientais. Ou seja, do ponto de vista principiológico, os deslocados ambientais encontram previsão e proteção.

Por fim, tem-se a análise da expressão que intitula essa pesquisa, os denominados “refugiados ambientais”. É nesta seara onde estão concentrados os esforços de pesquisas mais recentes, que visam ao reconhecimento de tal categoria para fins de proteção de toda a sociedade internacional. Pesquisadores vislumbram que esse reconhecimento prévio, apresentado pelos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, seria uma grande oportunidade de incluir, oficialmente, no sistema de proteção internacional dos direitos humanos, essa nova categoria enquanto pessoas refugiadas, quando esse deslocamento ocorrer para além das fronteiras de seus territórios.

Conforme ensinamentos de Westra (2009, p.15), essas pessoas são consideradas “refugiadas ambientais” quando:

[...] são forçados a abandonar todos os seus pertences e fugir para salvar suas vidas, no rescaldo dos furacões, tsunamis, terremotos e outras perturbações graves. Eles são refugiados ambientais, quando a falta de recursos e as necessidades básicas da vida os obriga a abandonar seus habitats, quando a desertificação, o derretimento glacial e o aumento da poluição ambiental da terra e da água tornam a sobrevivência digna e o suporte básico de saúde, impossíveis.

Por sua vez, para Claro (2015, p. 4):

“Refugiados ambientais” são refugiados não convencionais e são migrantes forçados, interna ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade e que se veem obrigados a deixar sua morada habitual por motivos

ambientais de início lento ou de início rápido, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos.

Percebe-se nessa última abordagem um conceito mais ampliado e que tem ensejado muitos debates, não em virtude do surgimento do referido fluxo de pessoas, mas pela frequência e intensidade com que vem acontecendo os eventos responsáveis pelo deslocamento forçado dessa categoria, conforme dispõe o entendimento de Capdeville (2017, p.88):

As catástrofes ecológicas se apresentam na atualidade como um dos principais fatores de deslocamentos humanos. Pode-se constatar um aumento da frequência, da intensidade e dos impactos das catástrofes ecológicas em consequência das mudanças climáticas, do crescimento populacional, da intensificação da ocupação de áreas de risco e da destruição de ecossistemas cujos serviços ambientais são fundamentais para reforçar a resiliência às catástrofes.

Mesmo havendo divergência quanto à expressão que deve ser utilizada em casos de deslocamento forçado por implicações ambientais, é possível perceber que, tanto os autores mencionados, como outros que não foram citados, bem com as organizações que demonstram preocupação com tal temática, concordam que fatores ambientais podem justificar a migração involuntária de pessoas para locais diversos daqueles de sua morada habitual.

4.2 Caracterização do refúgio por questões ambientais

Sabe-se que o deslocamento de pessoas motivado por adversidades ambientais não é algo recente na história da humanidade. As grandes catástrofes ambientais sempre fizeram parte das sociedades, motivando-as, diversas vezes a se deslocarem para preservar suas vidas e existência por meio do processo de adaptação ao meio. Porém, para fins de debates políticos e sobretudo no âmbito jurídico, a temática dos “refugiados ambientais”, enquanto migrantes ambientalmente forçados é relativamente nova.

Hodiernamente, não existem dados exatos quanto ao número de “refugiados ambientais” existentes no mundo. Em 2010, estimativas da Organização Internacional das Migrações (OIM), apontaram no Relatório Mundial das Migrações, intitulado de “O futuro da migração: capacidades de construção para mudar”⁹ (2010, p. 185):

⁹ Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_english.pdf. Acesso em: 24 de nov. de 2017.

Nas próximas décadas, a migração internacional deve se transformar em escala, alcance e complexidade devido ao aumento das disparidades demográficas, aos efeitos da mudança do clima, à nova dinâmica política e econômica global, revoluções tecnológicas e redes sociais. Essas transformações estarão associadas com o aumento de oportunidades, de crescimento econômico e redução da pobreza a inovação social e cultural. Entretanto, problemas existentes também serão exacerbados e gerarão novos desafios – da migração irregular à proteção dos direitos humanos dos migrantes. A maior parte dos países do mundo (não apenas entre os em desenvolvimento) não tem capacidade para efetivamente gerir a atual movimentação internacional de pessoas, sem mencionar a capacidade de responder a essas novas dinâmicas. (tradução livre)

No mesmo sentido, apontam os especialistas da Universidade das Nações Unidas (UNU)¹⁰, que já “em 2010, haveria 50 milhões de pessoas nessa condição, superando o quantitativo referente à categoria dos refugiados tradicionais”.

Esses dados são alarmantes e têm chamado a atenção de pesquisadores e organizações do mundo todo, tendo em vista que se trata de uma problemática que, além de causar forte impacto no âmbito das migrações na atualidade, tem grande probabilidade de comprometer as gerações futuras.

Nessa perspectiva, nos últimos 20 anos, a comunidade internacional vem unindo esforços e demonstrando maior preocupação com os impactos que as mudanças climáticas têm em relação à mobilidade humana. É nesse contexto que se questiona a possibilidade de reconhecimento por parte do Direito Internacional dos Refugiados a essas pessoas que migram e, por vezes, ultrapassam as fronteiras de seus Estados de moradia habitual, induzidos por situações de degradação ambiental.

Logo, segundo tese defendida por Claro (2015), as causas ou eventos ambientais que geram esse deslocamento forçado de pessoas, podem se dar de forma natural ou antrópica; de início rápido ou lento. Diz-se que ocorrem naturalmente quando tais eventos tem origem nos próprios ciclos ecológicos da terra, em contrapartida, quando há interferência do homem no meio ambiente, de modo que, gere a degradação deste, pode-se dizer que os eventos que decorrerem dessas atitudes, terão implicações de natureza antropogênica ou antrópica.

Por sua vez, são considerados eventos de início rápido, aqueles que ocorrem de forma abrupta, a exemplo de maremotos, terremotos, furacões, vulcões, ciclones, entre outros. De

¹⁰ Criada em 6 de dezembro de 1973, trata-se de uma comunidade internacional de estudiosos que contribuem diretamente para o avanço do conhecimento e para o trabalho das Nações Unidas, auxiliando na aplicação e formulação princípios, estratégias e programas de ação. Informações: <https://ajonu.org/2012/10/17/universidade-das-nacoes-unidas-unu/>. Site oficial: <https://unu.edu/> Acesso em: 09 de Out. de 2017.

outro modo, os que ocorrem de maneira lenta e gradual estariam associados, por exemplo, ao próprio processo de desertificação da terra.

Partindo dessa premissa, apesar de haver na atualidade vários conceitos acerca da expressão “refugiados ambientais”, em 1985 Essam El-Hinnawi já havia sugerido academicamente, o enquadramento dessa categoria migratória como refugiados. Tal conceito, foi desenvolvido em um relatório ao Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente (PNUMA)¹¹, da seguinte forma (1985, p. 04):

Em um sentido amplo, todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, dado que foram forçadas a sair de seu habitat original (ou saíram voluntariamente) para se protegerem de danos e/ou para buscar uma maior qualidade de vida. [...] Existem três grandes categorias de refugiados ambientais. Primeiro, há aqueles que foram deslocados temporariamente por causa de um stress ambiental. [...] A segunda categoria de refugiados ambientais compreende aqueles que tiveram de ser permanentemente deslocados e restabelecidos em uma nova área. [...] A terceira categoria de refugiados ambientais é constituída de indivíduos ou grupos de pessoas que migram de seu habitat original, temporária ou permanentemente, para um novo dentro de suas fronteiras nacionais, ou no exterior, em busca de uma melhor qualidade de vida.

De acordo com a compreensão de El-Hinnawi (1985), há mais de 30 anos, os deslocados ambientais já estariam inseridos dentro da categoria de “refugiados ambientais” e não na condição de deslocados internos como observou os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, anos mais tarde.

Independente de qual termo seja mais apropriado, se deslocados ambientais ou “refugiados ambientais”, esta é uma questão que pode ser superada a partir de diálogos, entre Organizações Internacionais, não-governamentais, programas e pesquisadores empenhados nesse debate. O que realmente preocupa é a ausência de reconhecimento dessa nova categoria, como um grupo que demanda proteção específica, dentro da complexidade que os provocou a deixar suas casas e, algumas vezes, seus Estados.

Do ponto de vista da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, os “refugiados ambientais” não encontram respaldo, uma vez que os

¹¹ A ONU Meio Ambiente foi estabelecida em 1972 e é a principal autoridade global em meio ambiente. É a agência do Sistema das Nações Unidas (ONU) responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável. Entre seus principais objetivos, estão: manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para melhorar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das gerações futuras. Mais informações: <https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente/> Acesso em: 10 de out. de 2017

critérios estabelecidos para conceder o *status* de refugiados são extremamente específicos, como determina sua concepção tradicional no artigo 1º da referida Convenção:

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. (GENEBRA, 1951, p. 01)

Nestes termos, o próprio ACNUR, entende que não seria apropriada a inclusão de uma nova categoria, já que a Convenção de 1951 não previu essa possibilidade. Para o órgão, a inclusão, tanto não é possível, como traria prejuízos aos grupos previamente apontados nos termos convencionais, podendo gerar interpretações distorcidas em relação à proteção internacional dos reconhecidamente refugiados, que em si já possuem peculiaridades que os diferenciam dos outros migrantes, considerados forçados.

Nessa mesma perspectiva, manifestaram opiniões Jubilut e Apolinário (2010, p. 278):

[...] a proteção do refúgio, mesmo que alargada em resultado de instrumentos como a Convenção da antiga Unidade Africana (1969) e a Declaração de Cartagena (1984), não deve ser utilizada para as diversas situações migratórias, sob pena de até mesmo enfraquecer o instituto e minimizar a proteção aos refugiados e migrantes em geral.

O fato é que a restrição jurídica presente nos termos da Convenção de 1951, gera a impossibilidade da ampliação de tal proteção para os “refugiados ambientais”, podendo tornar esse grupo de pessoas mais vulneráveis e, de certa forma, invisíveis, ante a proteção internacional do Direito Internacional dos Refugiados. É bem verdade que essa ausência normativa, não prejudica e nem afasta a aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que por seu caráter universal abrange todas as pessoas que precisam de proteção frente à violação de seus direitos mais fundamentais.

Nesse sentido, cabe aos Estados determinar políticas migratórias que incluam essa nova categoria, que cresce em proporção preocupante, atendendo suas necessidades, na medida de suas especificidades. Dessa forma, apesar da resistência ao uso da nomenclatura “refugiados ambientais”, encontrada até mesmo no campo doutrinário, a uniformidade quanto a sua definição precisa também é importante para fins de elaboração e aplicação de políticas públicas nacionais e internacionais, especificamente direcionadas a esse grupo, uma vez que,

situações de deslocamentos por motivações diferentes, demandam proteções e soluções distintas.

4.3 Situações fáticas de deslocamentos induzidos por fatores ambientais

Como visto até então, os “refugiados ambientais” somam um contingente de pessoas em plena expansão. A própria ONU e o ACNUR, mesmo não os reconhecendo enquanto uma categoria de refugiados, propriamente dita, têm demonstrado preocupação com a crescente estimativa de pessoas que, em virtude de catástrofes ambientais, têm vivenciado situações de êxodo forçado e como consequência, expostas a uma situação de vulnerabilidade, não apenas ambiental, mas também social e econômica.

Nesse sentido, não se pode olvidar que a degradação do ambiente e os impactos gerados em escala global já é vista como uma ameaça à paz e à segurança internacional, considerada por especialistas, segundo Ramos (2010, p. 35), “como uma crise humanitária sem precedentes”.

As vulnerabilidades mencionadas são intensificadas a partir da junção de fatores que se agravam ou vem à tona com a catástrofe ambiental em si e com a destruição de ecossistemas. A ocupação desordenada das áreas de risco por pessoas expostas à pobreza, por exemplo, assim como o crescimento populacional, podem se tornar fatores preponderantes ao se fazer uma relação de causa e efeito dessas catástrofes. Ou seja, resolver as vulnerabilidades socioambientais pode ser determinante para amenizar as situações de risco e reduzir o impacto das catástrofes.

Nessa perspectiva, serão abordadas situações de catástrofes ecológicas ou ambientais, em ordem cronológica, onde houve intervenção de órgãos, instituições e programas de proteção dos direitos humanos. Os casos utilizados como exemplo são respectivamente, o Furacão Katrina (2005) e o terremoto no Haiti (2010), além de outros mencionados adiante.

4.3.1 Furacão Katrina em 2005

O referido furacão, ocorreu em agosto de 2005 atingindo fortemente os Estados Unidos, mais especificamente, Nova Orleans. O furacão Katrina, de acordo com Capdeville (2017, p. 104), “em conjunto com o furacão Rita (em setembro de 2005) provocou o deslocamento de 1,3 milhão de pessoas”. Assim, a partir dessa catástrofe, ficou mais evidente as dificuldades encontradas por pessoas que estão em situação de extrema vulnerabilidade,

seja em relação a informações sobre medidas preventivas e meios de evacuação, seja no que se refere as medidas que devem ser tomadas numa situação pós-catastrófica.

Na ocasião, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, teve uma atuação direta e determinante ao fazer encaminhamentos, junto aos Estados Unidos no sentido do desfavorecimento percebido em relação aos mais pobres nos planos de evacuação e reconstrução. Nesse sentido, os Estados Unidos foram chamados a rever tais práticas, assim como suas políticas frente a situações como esta e a adotar medidas que assegurassem de forma plena e sem discriminação a aplicação dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos.

De acordo com Capdeville (2017, p. 105):

Após visita aos Estados Unidos em 2008, o Relator Especial sobre as formas contemporâneas de racismo, de discriminação racial, de xenofobia e da intolerância associada solicitou às autoridades nacionais e aos estados afetados que melhorassem a assistência aos deslocados internos, especialmente em matéria de moradia, e que respeitassem o princípio 28 dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, relativo à responsabilidade dos estados de criar condições propícias ao retorno livremente consentido, em segurança e dignidade, ou à reinstalação e reintegração, com a participação dos deslocados internos no planejamento e gestão do retorno ou reinstalação.

Dessa forma, a partir da intervenção dos organismos ligados à defesa dos direitos humanos, a exemplo do Comitê de Direitos Humanos da ONU e do Comitê para Eliminação da Discriminação Racial, que atuaram nesse caso, percebe-se que o Estado foi convidado a efetivar o princípio da não-discriminação, enquanto um direito de todos e que deve ser nas palavras de Capdeville (2017, p. 106), “um elemento central dos programas, políticas e normas de gestão de riscos e catástrofes, integrando-os, assim, a ótica da justiça ambiental”.

Em 2015, a chefe do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR)¹², afirmou que o “verdadeiro legado” deixado por tão violenta catástrofe, que atingiu os Estados Unidos e devastou Nova Orleans, matando em média 1,8 mil pessoas, “foi criar consciência sobre a importância da gestão de risco de desastres em todo o mundo” e

¹² Como consta na resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 56/195, o mandato do UNISDR é “Servir como o ponto focal do Sistema das Nações Unidas para coordenar atividades de redução do risco de desastres e para assegurar sinergias entre as atividades de redução do risco de desastres de organizações do Sistema das Nações Unidas e organizações regionais nos campos socioeconômico e humanitário” Informações: <https://nacoesunidas.org/agencia/unisdr/> Acesso em: 12 de nov. de 2017.

que “o furacão Katrina expôs fraquezas na gestão de risco de desastres que são comuns a muitos locais propensos ao risco ao redor do mundo”¹³

4.3.2 Terremoto no Haiti em 2010

Em janeiro de 2010, o Haiti foi lamentavelmente surpreendido por um desastre natural catastrófico, provocando mais de 200 mil mortes e, como descreve Capdeville (2017, p. 106), “No ápice da crise, mais de 1500 campos abrigavam 1,5 milhão de pessoas deslocadas e quatro anos depois, aproximadamente 147 mil deslocados continuavam vivendo em 271 campos”.

Foram muitos os esforços na tentativa de amenizar os impactos causados por tal catástrofe. Houve apoio da cooperação internacional e de várias agências das Nações Unidas que, imediatamente, assistiram ao país a partir de diversos programas e projetos. Trata-se da devastação do país mais pobre do continente americano e que até hoje continua contando com o apoio de muitas frentes para sua reconstrução.

O terremoto agravou ainda mais a situação de vulnerabilidade social, pobreza e desigualdades entre as pessoas, que começaram a vislumbrar horizontes possíveis para reconstruir suas vidas. Na ocasião, o Brasil foi destino para muitos haitianos que tentavam fugir das turbulências políticas, do caos instalado e agravado em virtude da catástrofe. Segundo dados das Nações Unidas, “em 2015, pelo menos 30 mil deles chegaram ao território nacional desde 2010”¹⁴.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU manifestou preocupação com os direitos humanos das pessoas atingidas, especialmente as mais vulneráveis. Dentre os organismos de controle de direitos humanos, merece destaque a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que de forma muito significativa, adotou medidas cautelares no sentido de preservar e proteger os direitos humanos das pessoas atingidas, reconhecendo suas vulnerabilidades. Tais medidas representam, conforme acrescenta Capdeville (2017, p. 109), “um verdadeiro empenho da Comissão em favor da proteção dos direitos humanos dos deslocados ambientais internos, representando importante inovação na matéria”.

¹³ Declaração proferida por ocasião do 10º aniversário do furacão Katrina. Disponível na íntegra em: <https://nacoesunidas.org/o-verdadeiro-legado-do-furacao-katrina-foi-melhorar-a-gestao-de-risco-de-desastres-diz-agencia-da-onu/>. Acesso em: 11 de nov. de 2017.

¹⁴ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/exclusivo-cinco-anos-depois-do-terremoto-que-destruiu-o-haiti-onu-continua-apoiando-reconstrucao-do-pais/> Acesso em: 09 de out. de 2017.

Em relação a catástrofes ambientais ocorridas, tem-se um leque muito vasto, além dos dois mencionados, como o fatídico caso da catástrofe nuclear de Fukushima em 2011 no Japão, provocada por um terremoto, seguido de um tsunami. O evento deixou quase 500 mil pessoas em situação de deslocamento, afetando a saúde de muitas outras que até hoje resistem em retornar as suas moradias, alegando que o lugar continua insalubre, inseguro e perigoso. Dessa forma, uma tentativa de fazer com que essas pessoas voltem a habitar suas casas forçadamente, caracterizaria total desrespeito e violação aos direitos humanos.

As previsões para os próximos anos não são nada animadoras. Conforme Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013, apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), estima-se que, nos próximos 37 anos, além de outros fatores, a degradação ambiental e a redução de recursos naturais, como a água por exemplo, serão responsáveis por “mais de 3 bilhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, das quais pelo menos 155 milhões estariam na América Latina e no Caribe”.

Nesse contexto, a situação dos países insulares também é muito preocupante, principalmente, por serem mais vulneráveis com às mudanças climáticas. Assim, o aumento do nível do mar e ciclones tropicais, por exemplo, poderão induzir a devastação de países inteiros.

Além desses casos, existem situações onde a ação humana é determinante para impulsionar ou provocar resultados catastróficos. Como lembra, Caetano (2017, p. 137):

[...] entre as atividades humanas podemos destacar o desastre na central nuclear de Chernobyl, ocorrido em 1986, na Ucrânia. [...] causou o despovoamento total de regiões inteiras, forçando seus habitantes a se deslocar em decorrência das radiações nucleares, e tornando a cidade de Prypiat, que contava com 60 mil habitantes, uma verdadeira cidade-fantasma, a ponto de os cientistas preverem que não poderá ser habitada por alguns séculos.

Desse modo, é possível perceber que os efeitos catastróficos também podem decorrer de ações humanas, constatadas desde atitudes isoladas de pessoas ou grupos, até poluições em larga escala por parte de indústrias e grandes empreendimentos. Os impactos negativos dessas atitudes não são sentidos de maneira uniforme pela coletividade, uma vez que, quem está exposto a uma situação de vulnerabilidade socioambiental poderá sofrer danos irreparáveis.

4.4 Perspectivas de proteção regional e internacional que podem ser aplicadas aos “refugiados ambientais”

Sabe-se que, do ponto de vista legal, não há uma norma internacional específica, cujo objetivo seja o de proteger essa categoria emergente de pessoas em situação de deslocamento ambiental. No entanto, é possível perceber que se intensificou a preocupação com a elaboração de instrumentos que promovam e protejam as pessoas vítimas das mais variadas violações de direitos humanos e que por consequência de tais transgressões encontram-se deslocadas em seus Estados e fora destes.

Um recurso extremamente importante e que pode ser aplicado em algumas situações, são os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos. Tal instrumento, apesar de não fazer distinção em seu texto, entre deslocados internos e aqueles atingidos por catástrofes ecológicas, tem servido de forma extensiva às pessoas que estão em situação de deslocamento interno, induzido por catástrofes ambientais.

Outro instrumento que constitui avanço na regulamentação dessa matéria é a Convenção da União Africana para proteção e assistência dos deslocados internos na África, mais conhecida como Convenção de Kampala. Essa norma é datada de 2009 e entrou em vigor apenas em 2012 e, além de tratar de deslocados internos por várias questões, menciona de forma explícita, já em seu preâmbulo, a preocupação com as pessoas que estão em situação de deslocamento forçado por questões ambientais:

DETERMINADOS a adotar medidas com vista a prevenir e a pôr termo ao fenômeno da deslocação interna, de forma a erradicar as suas principais causas, particularmente dos conflitos persistentes e recorrentes, bem como a resolver as causas principais da deslocação por calamidades naturais as quais têm um impacto devastador na vida humana, na paz, na estabilidade, na segurança e no desenvolvimento. (ÁFRICA, 2009, p. 02)

Mesmo se tratando de uma norma integrante de sistema regional, aplicada apenas aos países da União Africana, sua importância é reconhecida por estudiosos do mundo todo que defendem o reconhecimento dos “refugiados ambientais”, enquanto uma categoria de refugiados que demandam proteção internacional específica.

É válido ressaltar que ainda em âmbito regional, a Assembleia Geral da OEA adotou resoluções importantes no intuito de encorajar os Estados-Membros a avaliar os Princípios Orientadores, mencionados anteriormente, de modo que estes possam ser inseridos em seus ordenamentos jurídicos internos e passem a contribuir de forma mais direta na elaboração de

políticas específicas de proteção às pessoas deslocadas, sempre que possível, considerando suas peculiaridades. Nesta perspectiva, Capdeville (2017, p.99):

A Resolução 2.716, de 04 de junho de 2012 (AG/RES.2716), insta os Estados-Membros a incluir em seus planos, políticas e programas setoriais as necessidades especiais dos deslocados internos e das comunidades afetadas pelo deslocamento, e a elaboração de programas de prevenção, inclusive em matéria de redução de riscos de desastres naturais.

Essa Resolução¹⁵ é a mais recente em relação à matéria abordada. No entanto, como não é de observância obrigatória, nem todos os países procederam à incorporação dos Princípios Orientadores sobre deslocados internos em seus ordenamentos, incluindo o Brasil.

4.4.1 Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais

Sabe-se que no plano global de proteção, ainda não há o reconhecimento dos “refugiados ambientais” enquanto categoria de refugiados, propriamente dita. Não existe nenhum tratado internacional vinculante que proteja e reconheça especificamente esse grupo emergente de pessoas. Como visto no capítulo anterior, o mesmo não ocorre com os demais grupos abordados pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de Nova York de 1967.

No âmbito do sistema global de proteção dos direitos humanos, existem propostas de projetos para elaboração de um tratado internacional para a proteção do “refugiado ambiental”. Uma dessas iniciativas, diz respeito ao Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais¹⁶, elaborado sob a orientação de Michel Prieur, um dos pioneiros da temática concernente aos “refugiados ambientais”.

Trata-se de uma iniciativa que conta com o apoio de centros de estudos e pesquisas, além do Observatório das Mudanças Institucionais e Jurídicas (OMIJ) da Universidade de Limoges, na França e do Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (CIDCE). O objetivo deste projeto de Convenção Internacional, de acordo com Capdeville (2017, p. 113), “[...]é estabelecer um marco jurídico, visando garantir direitos em benefício dos

¹⁵ Disponível em: http://www.oas.org/cji/dil/esp/AG-RES_2716_XLLI-O-12_esp.pdf. Acesso em: 30 de nov. de 2017.

¹⁶ Disponível em:

<https://cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20d%C3%A9plac%C3%A9s%20environnementaux.pdf>>. Acesso em: 03 de setembro de 2017.

deslocados ambientais e organizar sua acolhida e eventual retorno, em aplicação do princípio de solidariedade”.

Quanto ao alcance dos objetivos almejados pelo Projeto, entende-se que as partes contratantes, deverão firmar compromissos no sentido de conceder proteção aos deslocados ambientais, com base nos princípios internacionais e normas de direitos humanos de âmbito global. Aliados a esses compromissos, deverão ainda, de acordo com a realidade de cada Estado contratante, aplicar os direitos específicos que serão indicados no Projeto de Convenção e assumidos internacionalmente.

No que se refere aos critérios para a comprovação da condição de refugiado ou deslocado ambiental, o Projeto de Convenção não aponta de modo específico o trâmite para o reconhecimento de tal *status*. No entanto, fica claro, em seu artigo 14, que esse direito poderá ser invocado por “qualquer pessoa, família, grupo ou população que se enquadre na definição de deslocado ambiental que figura no artigo 2º”.

Além dessa iniciativa, existe outro documento em andamento, negociado e discutido pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas desde 2006. Trata-se de um conjunto de artigos que objetivam codificar internacionalmente, normas sobre a proteção de pessoas em caso de desastres ambientais. Até o momento foram aprovados e elaborados 18 artigos. Conforme dispõe Capdeville (2017, p. 114):

A Comissão se propõe a organizar a proteção das pessoas em face das catástrofes a partir de dois eixos: 1) os direitos e obrigações recíprocos dos Estados; 2) os direitos e obrigações dos Estados em face das pessoas a proteger. Uma terceira etapa é dedicada aos aspectos operacionais de socorro e de assistência em caso de catástrofe.

Nesse sentido, esse projeto de tratado internacional não gera ainda obrigações pra os Estados, mas é extremamente importante, por tratar de temas como a necessidade de proteção que o Estado deve oferecer para as vítimas de desastres ambientais, assim como deve se utilizar de todo o aparato de apoio disponível para o momento. Caso venha se tornar um tratado, esse documento irá somar esforços frente à problemática dos “refugiados ambientais”, e mesmo não mencionando diretamente tal nomenclatura, seu texto demonstra preocupações com questões atinentes a temática.

4.5 Desafios do Direito Internacional Público frente à problemática dos “refugiados ambientais”

Juridicamente é importante e urgente o reconhecimento da categoria dos “refugiados ambientais” para que os documentos e iniciativas de projetos elaborados, até então, possam ser postos em prática e passem a vigorar como medidas protetivas em âmbito internacional.

A realidade atual é que nenhuma área do Direito Internacional, do ponto de vista global, protege ou reconhece essa categoria; nem o do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional do Meio Ambiente, nem mesmo o próprio Direito Internacional dos Refugiados reconhece esse grupo de pessoas como indivíduos em situação de refúgio.

Em que pese não haver proteção específica com a finalidade precípua de proteger os “refugiados ambientais”, as áreas do Direito Internacional mencionadas são passíveis de proteger essas pessoas de maneira geral. No entanto, além da ausência de reconhecimento no plano internacional, os “refugiados ambientais”, carecem de um aparato protetivo com políticas que busquem a efetivação de soluções duráveis e sustentáveis frente a esses deslocamentos provocados por catástrofes, de longo e curto prazo.

Em termos concretos, tem se discutido muito entre os pesquisadores sobre a possibilidade da elaboração de novas políticas de proteção integral para os “refugiados ambientais”. Ao passo que, mesmo minoritariamente, ainda é apontado que a solução estaria na edição de um novo protocolo que ampliasse o conceito e o alcance da definição “refugiados”, constante na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e em seu Protocolo de 1967. No entanto, essa ideia de ampliação dos instrumentos de proteção mencionados, não é unânime.

Lidar com tantas realidades distintas é um desafio pra o Direito Internacional Contemporâneo. É preciso reconhecer a necessidade de proteção e conferir dignidade a essas categorias emergentes de “refugiados” que se espalham pelo mundo, a exemplo dos “refugiados ambientais”. Viver com dignidade é, sobretudo, uma questão de Direitos Humanos que exige uma contrapartida de toda a sociedade internacional.

Nessa perspectiva, dispõe o parágrafo 14 da Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados (1994, p. 5):

O problema dos deslocados internos, embora seja de responsabilidade fundamental dos Estados de nacionalidade deles, é, no entanto, motivo de preocupação para a comunidade internacional, pois é uma questão que pode estar vinculada à prevenção das causas que geram os fluxos de refugiados, ou de deslocados ambientais.

Trata-se, portanto, de uma questão que ultrapassa a seara jurídica, uma vez que, existem outras perspectivas a serem observadas. Qualquer atitude de amparo às pessoas em situação de deslocamento forçado demanda altos custos e esforços por partes dos Estados, Organizações e iniciativas humanitárias.

Assim, a partir das projeções realizadas pelos estudos citados nessa pesquisa e, diante do possível agravamento na situação das pessoas que se deslocam por questões ambientais, fica evidenciada a importância e urgência em dialogar também com outras áreas de conhecimento, tendo em vista, a amplitude da temática em questão, como aponta Claro (2012, p.16):

O tema dos refugiados ambientais impõe grandes desafios à sociedade, à política, à economia e ao direito. Embora hodiernamente os maiores fluxos de refugiados ambientais sejam dentro do território de Estados soberanos, a migração internacional induzida por desastres ambientais tem aumentado nas últimas três décadas e tem o potencial de gerar de centenas de milhões a 1 bilhão de imigrantes em um momento em que muitos países do mundo restringem as políticas migratórias em seu espaço geográfico.

Como consequência de uma responsabilidade compartilhada, compete a cada um dos órgãos, instituições, organizações e Estados propor e elaborar políticas nacionais e internacionais eficazes que respondam às necessidades das pessoas deslocadas por catástrofes ambientais, se possível, prevendo a retirada das pessoas que estão em áreas de risco antes da ocorrência de desastres, de uma forma minimamente planejada.

Os desafios são muitos, mas se houver uma agenda de ações integradas entre as várias instâncias, no contexto das relações internacionais, existe uma probabilidade de, inicialmente, reduzir o risco de deslocamentos forçados em virtude de desastres, partindo do pressuposto que o desastre resulta da junção do risco com as vulnerabilidades a que essas pessoas estão expostas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade dos deslocamentos forçados por fatores ambientais tem gerado grande preocupação na ordem jurídica internacional. Em consequência das mudanças ocorridas e, ultimamente, intensificadas no meio ambiente, as pessoas são induzidas a deixar suas regiões e muitas vezes ir além das fronteiras de seus Estados para fugirem de situações catastróficas, que podem comprometer suas vidas por prazo indeterminado.

O que se deve ter em mente é que existe uma situação real e iminente de perigo. E que, portanto, é preciso assegurar que as pessoas, vítimas de deslocamentos forçados em razão de mudança ou variabilidade climática, possam ter acesso a direitos e prerrogativas exigidas em virtude de sua condição.

Essa necessidade se torna ainda mais urgente quando tais indivíduos ultrapassam os limites das fronteiras de seus Estados e não são acolhidos, nos mesmos moldes de um “refugiado convencional”, uma vez que não há previsão normativa internacional que garanta a proteção específica aos “refugiados ambientais”.

No que tange à proteção geral quanto a violações de direitos humanos, tem-se a partir de princípios consagrados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos previsões em caráter emergencial e humanitário. Sob à égide da universalidade dos direitos humanos, não deveriam os Estados esquivar-se da responsabilidade de proteger.

A problemática atinente aos refugiados ambientais, tem sido motivo de preocupação para todos os sujeitos da comunidade internacional. Mesmo se tratando de uma temática inovadora, é possível perceber o envolvimento de diversos atores na questão, a exemplo de órgãos e agências, sociedade civil, organizações não governamentais e organizações internacionais.

Importa considerar que esses órgãos e agências envolvidas poderão, inclusive, impulsionar e provocar ações de órgãos estatais, no que se refere a encaminhamentos no enfrentamento da problemática em questão.

Nesse sentido, agências e órgãos humanitários especializados vêm unindo esforços, frente as situações de devastação ocasionadas por eventos naturais que afetam a plenitude do exercício dos direitos mais básicos das populações atingidas. Para tanto, as barreiras financeiras se apresentam como um grande desafio, assim como a admissão e permanência de pessoas deslocadas por questões ambientais, do ponto de vista legal têm sido desafiador, principalmente para os Estados em desenvolvimento.

No entanto, como apontam vários estudos desenvolvidos nesta seara, as mudanças e variabilidades climáticas já são uma ameaça iminente à segurança da humanidade, a exemplo dos habitantes dos pequenos Estados insulares que já enfrentam a perda de seus territórios em virtude da elevação do nível do mar e de outros eventos naturais característicos da região.

Nessa perspectiva, a existência e aplicação de um sistema próprio de proteção para os deslocados forçados em virtude de questões ambientais ainda não está previsto e sabe-se que essa é uma medida urgente, uma vez que, a tentativa de ampliar e adaptar os instrumentos que conferem proteção aos refugiados convencionais, geram risco à proteção das categorias de refugiados reconhecidas internacionalmente.

Contudo, novas estratégias e regimes de proteção devem ser desenvolvidos e implementados com vistas à alcançar o movimento internacional de pessoas em deslocamento, objeto desta pesquisa. Não é porque não há previsão da categoria dos “refugiados ambientais” nos instrumentos protetivos existentes, que outro tratado, convenção ou normas regionais e nacionais não possam, assim fazê-lo.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1992.

ACNUR. **Estatísticas**. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Disponível em:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.phpfile=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 14 de setembro de 2017.

ACNUR. **Convenção da União Africana para proteção e assistência dos deslocados internos na África**. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=181&tx_danpdocumentdirs_pi2%5B>. Acesso em: 15 de outubro de 2017.

ACNUR. **Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados**. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5B>. Acesso em: 15 de outubro de 2017.

ACNUR. **Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>. Acesso em: 14 de setembro de 2017.

ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>. Acesso em: 14 de setembro de 2017.

ACNUR. [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei_9474-97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados2015)

[file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei_9474-](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei_9474-97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados2015)

[97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados2015](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei_9474-97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados2015)>.

Acesso em: 15 de set. de 2017.

ACNUR. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Modulo_capacitacao_Metodologia_e_tecnicas_para_entrevistar_solicitantes_de_refugio>. Acesso em 12 de out. de 2017.

ACNUR. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Direito_Internacional_dos_Refugiados_-_Programa_de_ensino>. Acesso em 15 de set. de 2017.

ACNUR. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Tendencias_Globais_2009>. Acesso em 19 de nov. de 2017.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; WALDELY, Aryadne Bittencourt. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. **REMHU - Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 117-131, jul./dez. 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. **Carta das Nações Unidas**. Brasília, DF: Senado Federal: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. Lei 9474/97. **Implementa o Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9774.htm>. Acesso em: 26 out. 2017.

_____. Lei 13.445/2017. **Nova Lei de Migração**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Pleno - **MS 22.164/SP**. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 17 de novembro de 1995. Diário da Justiça, Seção I, p. 39. 206. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/jurisprudencia/IT/frame.asp?PROCESSO=22164&CLASSE=MS&cod>>

_classe=376&ORIGEM=IT&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M>. Acesso em: 15 nov. 2017.

CAETANO, João Carlos. Os deslocados ambientais por eventos repentinos/específicos. In: Arlindo Philippi Jr (Org.). **Direitos humanos e meio ambiente: Minorias Ambientais**. Barueri: Manole, 2017.

CAPDEVILLE, Fernanda. A proteção dos Direitos Humanos dos deslocados ambientais Internos vítimas de catástrofes ecológicas. In: Arlindo Philippi Jr. (Org.). **Direitos Humanos e Meio Ambiente: Minorias Ambientais**. Barueri: Manole, 2017.

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. Acesso em: 2017-11-12.

_____. **Refugiados Ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em:< http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/11970/1/2012_CarolinadeAbreuBatistaClaro.pdf> Acesso em: 2017 nov. 08.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

FELLER, Erika. “A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito?”. In: **Caderno de debates 06-Refúgio, Migrações e Cidadania**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v.6, n.6, 2011.

FISCHEL de ANDRADE, J. H. **O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos. Pensando o Brasil**, São Paulo, n. 2, 1993.

GARCEZ, Gabriela Soldano; JUBILUT, Liliana Lyra; REI, Fernando Cardoso Fernandes (editores). **Direitos humanos e meio ambiente: minorias ambientais**. Barueri: Manole, 2017.

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. Traduzido: João de Vasconcelos. São Paulo: Martin Claret, 2009.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Coletânea - Cadernos de debates: Refúgio, Migrações e Cidadania**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/component/booklibrary/1180/showCategory/53/Publicações>>. Acesso em: 28 de nov. de 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

_____. APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 275-294, jan. 2010. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24228/22991>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

JUNGO, Kamilla. Desafios para o reconhecimento dos refugiados ambientais no sistema de Proteção Internacional. **TRAVESSIA – Revista do Migrante**. Dossiê Refugiados. Centro de Estudos Migratórios (SP), Ano: XXIX, ISSN – 0103-5576. n. 79, julho/dezembro, 2016.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais**. Barueri: Editora Manole, 2005.

MARTIN, Cecília Grangeiro y. **Direitos Humanos: uma breve análise do direito internacional dos direitos humanos**. Pub. 30 de nov. de 2015. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/direitos-humanos-uma-breve-analise-do-direito-internacional-dos-direitos-humanos/138253#ixzz50EXtRj2n>>. Acesso em: 22 de out. de 2017.

ONU/ACNUR. **Refugiados e Migrantes: Perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 28 de out. de 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.org/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso: 30 de out. de 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. **Nota de discussão: Migração e Meio Ambiente**. Disponível em: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf>. Acesso em: 11 de nov. de 2017.

PACIFICO, Andrea Pacheco. A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. **Cosmopolitan Law Journal / Revista de Direito Cosmopolita**, n. 1, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdcuerj/article/view/8544/6426>>. Acesso em: 23 Nov. 2017.

_____. GAUDÊNCIO, Marina R.B. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. **REMHU - Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**. Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 133-148, jul./dez. 2014.

PETERKE, Sven (Coord.). **Manual prático de direitos humanos internacionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e justiça internacional: Um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 3. Ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 16. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. Direitos humanos: o princípio da dignidade humana e a Constituição brasileira de 1988. In: **Revista dos Tribunais**, ano 94. v. 833, p. 41-53. São Paulo: RT, mar. 2005.

_____. **Sistema Regional Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Noções Gerais de Direitos Humanos**. In: **Direito Interacional Público e Privado**. Salvador: JusPODIVM, 2012.

_____. **Direito Internacional Público e Privado**. 2ª ed. Bahia: JusPODIVM, 2010.

QUEIROZ, Yury Augusto dos Santos; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Deslocados ambientais: um conceito ainda desconhecido. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 14 de nov. de 2017.

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.
Acesso em: 2017-11-12.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Teoria Geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

TRAVESSIA – **Revista do Migrante**. Dossiê Refugiados. Centro de Estudos Migratórios (SP), Ano: XXIX, ISSN – 0103-5576. n. 79, p. 51-74, julho/dezembro 2016.

TRINDADE, A. A. C. ; PEYTRIGNET, G. e SANTIAGO, J. R. de. **As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996.

TRINDADE, A. A. C. **Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos Direitos Humanos**. Caderno de debates 03-Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v.3, n.3, 2008.

TRINDADE, A. A. C. **As aproximações ou convergências entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Arquivos do Ministério da Justiça, ano 49, n.º 187, p. 59-90, jan./jul. 1996.

_____. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. v. 1 e 2. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1997.

_____. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. **A humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

WALDELY, Aryadne Bittencourt. Cartagena + 30: pelo fortalecimento do direito de refúgio. **Caderno de debates 09-Refúgio, Migrações e Cidadania**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, v.9, n.9, 2014.

WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. London: Earthscan, 2009.