

**IVANILSON PAULO CORRÊA RAIOL**

**ULTRAPASSANDO FRONTEIRAS: A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS  
REFUGIADOS AMBIENTAIS**

Belém - Pará  
2009

**IVANILSON PAULO CORRÊA RAIOL**

**ULTRAPASSANDO FRONTEIRAS: A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS  
REFUGIADOS AMBIENTAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, linha de pesquisa em Direitos Humanos e Meio Ambiente, sob a orientação do Professor Doutor José Heder Benatti, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Direito.

Belém . Pará  
2009

**IVANILSON PAULO CORRÊA RAIOL**

**ULTRAPASSANDO FRONTEIRAS: A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS  
REFUGIADOS AMBIENTAIS**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Heder Benatti (orientador . UFPA)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Daniella Maria dos Santos Dias (UFPA)

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani (UFPA)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luzia dos Socorro Silva dos Santos (UNAMA)

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite (UFSC)

Data de: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Belém - Pará  
2009

## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado à memória do grande brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Foi funcionário da Organização das Nações Unidas (ONU), por quase 35 anos, empenhando-se, com um destemor singular pela causa dos direitos humanos no mundo. Vieira de Mello foi nomeado, em 2002, Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos e, nessa condição, chegou ao Iraque onde, devido à intransigência e a falta de capacidade de alguns para dialogar, seria assassinado por uma explosão, em Bagdá.

Sérgio Vieira de Mello não deve jamais ser esquecido, pois, foi, sem dúvida, um dos maiores brasileiros deste país, tendo, definitivamente, o nome dele ligado à defesa dos direitos da pessoa humana.

Em 1996, foi nomeado Alto Comissário Assistente para os Refugiados e, assim, não há como deixar de registrar, de modo indelével, nesta humilde obra, que trata dos refugiados ambientais, a lembrança da imagem serena e firme na proteção dos direitos humanos que Mello sempre devotou, restando a convicção de que a luta destacada de Vieira de Mello representou um marco para a história dos refugiados no planeta. Isso deve encher de orgulho e gratidão todos nós que somos filhos desta terra gentil.

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor José Heder Benatti que, ao longo desta pesquisa, revelou-se uma pessoa paciente com as limitações do orientando e demonstrou ser portador de um elevado espírito crítico, sabendo, com a mansidão que lhe é peculiar, apontar os equívocos cometidos neste trabalho, mas, sempre estimulando e confiando na capacidade do discente para elaborar uma obra que dignifique a comunidade acadêmica. Ao Doutor Benatti são, portanto, creditados todos os eventuais elogios e sucessos que possam existir nesta Tese; as possíveis falhas que permaneceram, sejam atribuídas à teimosia do autor.

Aos Professores Doutores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará que lutam continuamente para manter o nível elevado dos estudos na Academia, tornando a UFPA um dos maiores centros de estudo dos direitos humanos no Brasil.

À Professora Doutora Daniella Maria dos Santos Dias, a quem o doutorando muito deve, pois, com suas críticas e sugestões, fez com que muitos aspectos desta obra fossem modificados e aperfeiçoados.

Ao Professor Doutor José Cláudio Monteiro de Brito Filho que, com elegância e precisão singulares, apontou as virtudes e fragilidades desta Tese, fazendo com que o autor repensasse várias das idéias e dos argumentos inicialmente esboçados.

Ao amor da minha vida, minha eterna namorada, a mulher que me cobriu de carinho e suportou, monasticamente, as naturais ausências que a elaboração de um trabalho científico acaba produzindo. A ti, Lucinda, tudo. Sem ti, Lucinda, nada.

Aos meus filhos, Ana Paula e Paulo Filho, por privá-los da presença, das conversas, dos passeios e dos risos, perdão e muito obrigado por vocês existirem e entenderem a importância deste trabalho para a vida de seu papai e, mais ainda, para a sociedade brasileira e para os milhões de seres humanos que vivem espalhados pela terra, privados de seus direitos mais elementares.

Finalmente, ao Deus Eterno, Imortal, Invisível, Deus Único, Pai Bondoso do Senhor e Salvador Jesus Cristo, a quem deve ser dada toda a Glória e Honra, pelos Séculos dos Séculos!

## RESUMO

O leitor encontrará nesta obra uma análise do instituto de refúgio, desde o seu desenvolvimento histórico no plano internacional até os seus reflexos na ordem jurídica interna. A questão dos refugiados foi tratada à luz do processo de globalização, examinando-se a situação em que se encontram as pessoas espalhadas pelo planeta diante de perseguições por motivo de nacionalidade, raça, religião, opinião política ou pertencimento a grupo social. Sustenta-se, também, que os motivos clássicos para reconhecimento da condição de refugiado já não atendem à realidade do novo panorama político que se instaurou na sociedade mundial, sobretudo, com o agravamento dos efeitos de um modelo econômico e financeiro que rompeu com os antigos limites do Estado-nação. Propõe-se a ampliação do conceito de refugiado para incluir outras hipóteses ainda não contempladas na Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951. Defende-se a inserção na condição de refugiados daqueles seres humanos que são vítimas de catástrofes, naturais ou provocadas, ou seja, os refugiados ambientais. Discute-se, ainda, a categoria dos *deslocados internos* que, nos termos da Convenção de 1951, não são considerados refugiados perante os organismos internacionais nem diante dos Estados membros da comunidade internacional. Sustenta-se um conceito unificado de refugiado que incorpore tanto os refugiados da Convenção de 51 quanto os assim denominados *deslocados internos*. Finalmente, são apresentadas as conseqüências da adoção de um conceito único para o tratamento de refugiados e deslocados internos.

Palavras-chave: Refugiado. Deslocados internos. Refugiado ambiental. Globalização. Direitos humanos.

## ABSTRACT

The reader will find in this work an analysis of the institution of refuge, since its historical development in the international scenario up to its reflexions on internal juridical order. The refugee's issue was studied according to the Globalization process. Also it was examined the situation of people spread around the world due to persecutions for several causes such as nationality, race, religion, political opinions, or just for belonging to a social group. Besides this work defends that the classical causes for recognition of refugee's condition do not fit in the reality of the new political overview established especially from the effects'aggravation of a financial and economic model which ruptured with the Nation-States' old limits. It also proposes to widen the concept of refugee in order to reach other hypothesis not included in *Convention Relating to the Status of Refugees adopted in 1951*. It defends the inclusion in the refugee's condition those human beings who are victims of catastrophes, natural or man-provoked, in other words, the environmental refugees. It discusses the category of the *internally displaced persons* who, according to the Convention of 1951, are not considered as refugees neither to international organizations nor to the countries which belong to the international community. It proposes an unified concept of the term refugee which includes both the refugees of the Convention of 1951 and the commonly called *internally displaced persons*. Finally, it presents the consequences of the adoption of an unified concept for handling of refugees and internally displaced persons.

KEY-WORDS: Refugee. Internally Displaced Persons. Environmental Refugee, Globalization, Human Rights.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9	
<b>1</b>	<b>CAPÍTULO I É A GLOBALIZAÇÃO E A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO SÉCULO XXI.....</b>	<b>19</b>
1.1	<b>AS ETAPAS DA MODERNIDADE .....</b>	<b>19</b>
1.1.1	A PRIMEIRA MODERNIDADE .....	22
1.1.2	A SEGUNDA MODERNIDADE.....	27
1.1.2.1	<b>A sociedade do risco .....</b>	<b>28</b>
1.1.2.2	<b>A individualização forçada .....</b>	<b>32</b>
1.1.2.3	<b>Globalização .....</b>	<b>35</b>
1.2	<b>REFUGIADOS: FUGITIVOS DA MISÉRIA GLOBAL .....</b>	<b>53</b>
1.2.1	A GLOBALIZAÇÃO DOS REFUGIADOS .....	58
1.2.2	OS REFUGIADOS DA GLOBALIZAÇÃO .....	65
1.3	<b>TEORIA DA TERRITORIALIDADE.....</b>	<b>70</b>
1.3.1	COMPREENSÃO DAS DIVERSAS TERRITORIALIDADES .....	70
1.3.2	DESTERRITORIALIDADE SIGNIFICA DESENRAIZAMENTO ...	76
1.3.3	DEFININDO TERRITÓRIO E REFÚGIO .....	81
1.3.3.1	<b>Território.....</b>	<b>81</b>
1.3.3.2	<b>Refúgio .....</b>	<b>84</b>
1.3.3.2.1	Refúgio e asilo.....	85
1.3.4	GLOCALIZAÇÃO.....	91
1.3.5	ALÉM DA GLOBALIZAÇÃO E DA LOCALIZAÇÃO.....	98
<b>2</b>	<b>CAPÍTULO II É PANORAMA DA QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO MUNDO .....</b>	<b>103</b>
2.1	<b>A CONVENÇÃO DE 1951 SOBRE REFUGIADOS .....</b>	<b>103</b>
2.1.1	ANTES DA CONVENÇÃO DE 51.....	104
2.1.2	DEPOIS DA CONVENÇÃO DE 51 .....	109
2.1.2.1	<b>O Protocolo de 1967 .....</b>	<b>110</b>
2.1.2.2	<b>A Convenção Africana de 1969 .....</b>	<b>112</b>
2.1.2.2.1	Lacunas do direito .....	114
2.1.2.2.2	Indeterminação não-intencional da lei .....	117
2.1.2.2.3	O sentido do termo <i>eventos</i> , à luz dos princípios .....	120
2.1.2.3	<b>A Convenção de Cartagena de 1984 .....</b>	<b>124</b>
2.1.2.4	<b>A intervenção para proteção dos refugiados.....</b>	<b>126</b>
2.1.2.5	<b>A intervenção para responsabilização do Estado .....</b>	<b>128</b>
2.1.2.5.1	A Corte Interamericana de Direitos Humanos .....	129
2.1.2.5.2	O ambiente e a Corte Interamericana .....	133
2.1.2.5.3	Os refugiados e a Corte Interamericana.....	137
2.1.2.6	<b>O Tribunal Penal Internacional.....</b>	<b>141</b>
2.1.3	A DEFINIÇÃO DE REFUGIADO .....	144
2.1.3.1	<b>O motivo de raça .....</b>	<b>145</b>
2.1.3.2	<b>O motivo de nacionalidade .....</b>	<b>147</b>
2.1.3.3	<b>O motivo de religião .....</b>	<b>151</b>

2.1.3.4	<b>O motivo de pertencimento a grupo social</b> .....	153
2.1.3.5	<b>O motivo de opinião política</b> .....	154
2.1.4	<b>A AMPLIAÇÃO DOS MOTIVOS DE REFÚGIO</b> .....	157
<b>3</b>	<b>CAPÍTULO III É OS REFUGIADOS AMBIENTAIS</b> .....	<b>162</b>
3.1	<b>A DEFESA AMBIENTAL NA PÓS-MODERNIDADE</b> .....	163
3.1.1	<b>A COMUNIDADE IDEAL DE COMUNICAÇÃO</b> .....	165
3.1.2	<b>A ÉTICA INTERGERACIONAL</b> .....	173
3.2	<b>A DEFINIÇÃO DOUTRINÁRIA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS</b> .....	179
3.2.1	<b>ANÁLISE DOS ELEMENTOS INTEGRANTES DA DEFINIÇÃO</b> .....	181
3.2.1.1	<b>O risco à existência humana</b> .....	185
3.2.1.2	<b>O risco que afeta seriamente a qualidade de vida</b> .....	187
3.2.2	<b>DISTÚRBO AMBIENTAL NATURAL</b> .....	189
3.2.3	<b>DISTÚRBO AMBIENTAL INATURAL</b> .....	194
3.2.3.1	<b>O efeito estufa</b> .....	195
3.2.4	<b>DISTÚRBO AMBIENTAL PROVOCADO POR PESSOA</b> .....	198
3.3	<b>A DEFINIÇÃO NORMATIVA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS</b> .....	202
3.3.1	<b>A DEFINIÇÃO À LUZ DAS CONVENÇÕES REGIONAIS</b> .....	207
3.3.1.1	<b>A Europa no tratamento dos refugiados</b> .....	210
3.3.1.1.1	A proteção por ricochete+.....	213
3.3.1.2	<b>A Austrália no tratamento dos refugiados</b> .....	215
3.3.1.3	<b>A África no tratamento dos refugiados</b> .....	217
3.3.1.4	<b>A América no tratamento dos refugiados</b> .....	221
3.3.1.4.1	A primeira decisão internacional sobre refugiados ambientais....	222
3.3.1.4.2	O Plano de Ação do México .....	225
3.3.1.5	<b>O Brasil no tratamento dos refugiados</b> .....	227
3.3.1.5.1	O caso do refugiado Cesare Battisti .....	229
3.3.1.5.2	Os refugiados ambientais perante a lei brasileira.....	236
3.3.1.5.3	Os refugiados ambientais na política nacional do ambiente.....	240
3.4	<b>A INUTILIDADE DA DEFINIÇÃO DE REFUGIADO AMBIENTAL</b> .....	243
3.4.1	<b>MUDANÇAS AMBIENTAIS E MUDANÇAS POLÍTICO-ECONÔMICAS</b> .....	244
3.4.2	<b>CRITÉRIOS MAIS AMPLOS DE DIREITOS HUMANOS</b> .....	247
3.4.3	<b>A RESPONSABILIDADE PELA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA</b> .....	250
3.5	<b>UNIFICANDO OS CONCEITOS DE DESLOCADO INTERNO E REFUGIADO</b> .....	255
3.5.1	<b>UNIFICANDO PARA MELHOR PROTEGER: VANTAGENS DE UMA DEFINIÇÃO ÚNICA DE REFUGIADO</b> .....	271
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>282</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>286</b>

## INTRODUÇÃO

“Somos todos imigrantes, ou filhos de imigrantes”<sup>1</sup> constitui-se numa declaração certa do que representa a formação das sociedades humanas em todos os tempos e em qualquer lugar. Quer se tome a origem das espécies pelo prisma do criacionismo quer se adote a teoria evolucionista, sempre se encontra um homem em movimento. No primeiro caso, isso pode ser verificado pela condição errante de Caim ao ser castigado por Deus em virtude do assassinato de Abel.<sup>2</sup> Na segunda hipótese, se for aceita a linha evolutiva do leste da África, as dispersões geográficas e radiações adaptativas desde o *homo habilis* até o *homo sapiens* revelam a grande mobilidade que caracterizou a vida dos primeiros humanos.

Não há, portanto, como negar que somos todos, realmente, imigrantes. Nessa perspectiva, o tema dos refugiados surge não como um fato novo na história das pessoas, mas como um problema resultante do deslocamento humano forçado sobre a terra. O mundo, porém, cada vez mais aberto aos avanços tecnológicos, à circulação das riquezas e das informações, parece não admitir a abertura no que concerne à recepção de pessoas estrangeiras em territórios nacionais. O resultado dessa postura foram políticas discriminatórias contra imigrantes com a criação de barreiras por meio de quotas de imigração,<sup>3</sup> chegando até a desconsideração da real situação de refugiados pelo mundo.<sup>4</sup>

O cenário é de uma guerra não declarada oficialmente, pois os refugiados, espalhados por toda a terra, padecem de fome, frio, incertezas quanto ao futuro e, o que é mais grave, o descaso da comunidade internacional, uma vez que a ajuda que chega aos milhões de excluídos é

---

<sup>1</sup> APPEL, John; APPEL, Selma. *Comics da imigração na América*. Tradução de Sérgio Roberto Souza. São Paulo: Perspectiva, 1994, p. 11.

<sup>2</sup> Gênesis, capítulo 4, versículo 14: “Hoje me lanças da face da terra, e da tua presença me esconderei; serei fugitivo e errante pela terra...” A BÍBLIA sagrada. Tradução de João Ferreira de Almeida. Florida, EUA: Editora Vida, 1990, p. 4.

<sup>3</sup> As atividades da Ku Klux Klan, também, prendiam-se a uma agitação anti-imigrantista, com apoio na legislação americana de contingência de 1920. Cf. APPEL, John; APPEL, Selma, *idem*, p. 52.

<sup>4</sup> Como exemplo, a partir da entrada em vigor, no dia 1 de janeiro de 1983, na Grã-Bretanha, da Lei da Nacionalidade, que restringiu a entrada no Reino Unido de imigrantes advindos de colônias ou territórios britânicos, como resultado dos movimentos racistas de 1976 que eclodiram pela Grã-Bretanha, até a edição da Lei de Asilo e Imigração de 1999, voltada contra os refugiados. Cf. DUMMETT, Michael. *Sobre inmigración y refugiados*. Madrid: Cátedra, 2004, p. 121-147.

insuficiente para solucionar a questão complexa em que se encontram esses seres humanos em fuga.

Na África, os conflitos amontoam-se em nações como Congo e Timor Leste. Na América Latina, questões que vão desde as guerrilhas até o reaparecimento de regimes nacionalistas empurram uma multidão de pessoas para fora dos lugares em que tradicionalmente habitavam, podendo falar-se, então, de refugiados por causa de conflitos armados e perseguição política. Nem mesmo a velha Europa encontra-se imune aos problemas do novo milênio, na medida em que a %comunidade sem fronteiras+, com moeda única, ainda não conseguiu imprimir a sonhada unidade jurídica plena e vive assombrada por antigos fantasmas de desemprego e recessão, como, aliás, ficou bem evidente com a crise financeira do ano de 2008 que, iniciando-se nos Estados Unidos, atravessou o continente e repousou sobre as bolsas europeias, levando a uma profunda reflexão acerca da possibilidade do aparecimento de refugiados econômicos. Na Ásia, as dificuldades não são menores, uma vez que os abalos naturais são freqüentes, matando milhares de pessoas e forçando outras a deslocamentos que exigem o reconhecimento imediato dos refugiados ambientais.

Como observara Hans Jonas, na era da civilização técnica, o primeiro dever do comportamento humano coletivo é o futuro dos homens, %estando nele contido o futuro da natureza como condição indispensável+.<sup>5</sup> Quase que de maneira apocalíptica, o filósofo alemão, em 1979, quando ainda pouco ou quase nada se discutia, na prática, sobre ecologia, anunciara como um dos perigos do avanço da civilização técnico-científico-industrial a ameaça de uma verdadeira *catástrofe* que se desencadearia sobre o planeta, originada pela exploração econômica com a crescente produção de bens e com a utilização de técnicas que diminuem, cada vez mais, o trabalho humano no processo produtivo, como, também, pela explosão demográfica que exige um saque progressivamente mais brutal daquilo que a Terra pode fornecer. Essa situação

---

<sup>5</sup> JONAS, Hans. *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Herder, 2004, p. 227. %En él está manifiestamente contenido el futuro de la naturaleza como condición *sine qua non*+. Tradução livre do autor.

insustentável encontraria limites na própria capacidade natural do planeta em produzir, até que este faça valer sua voz e se negue a dar mais de si.<sup>6</sup>

A revolução tecnológica, como resultado do avanço da ciência e da técnica, além de contribuir para apressar o ritmo do processo de globalização, não prescindiu de um ataque contínuo e crescente à vida existente no planeta, por meio da produção de gases que poluem o meio ambiente, criação de lixo tóxico, degradação de florestas e modificações reiteradas no ecossistema.<sup>7</sup>

De certo modo, algumas das devastações naturais que atingiram assustadoramente o planeta, nos últimos anos, guardam relação com a atividade humana sobre a Terra. A população mundial cresceu espantosamente nos dois últimos séculos. Saiu-se, em 1804, de 1 bilhão de seres humanos, para 2 bilhões, em 1927; dos 2 bilhões, alcançou-se o número de 3 bilhões, em 1960. Mais grave, ainda, em menos de 50 anos, atingiu-se a casa dos 6,5 bilhões, segundo dados recentes da Organização das Nações Unidas (ONU). Um elemento a mais nesse quadro reside na constatação de que as pessoas estão buscando as cidades, deixando os campos, agravando o espaço urbano que, via de regra, não está preparado para receber essas correntes migratórias. Paralelamente a esse aumento vertiginoso da população humana sobre a terra e nas cidades, multiplicam-se os problemas ambientais ligados, sobretudo, a fatores econômicos. O aumento de gases poluentes que contribuem para o efeito estufa, o desmatamento, o aumento da quantidade de nitrogênio no solo e na água pela utilização de fertilizantes e a agressão à biodiversidade com o esgotamento dos recursos e ameaças de espécies são indicações claras da forma como o homem vem-se posicionando na sua relação com o mundo em que vive.

Portanto, os fatos naturais que, nesses últimos anos, abalaram o mundo, provocando mortes e destruições, repercutiram intensamente nas relações internacionais, ampliando a atuação de organismos de proteção dos direitos humanos, exigindo uma nova interpretação normativa dos documentos internacionais vigentes. A quantidade extraordinária de refugiados de países

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 234.

<sup>7</sup> De acordo com Eduardo Felipe P. Matias, o surgimento do ciberespaço e a informatização da sociedade têm conseqüências econômicas tanto sobre o nível de produção quanto sobre os custos de transações mundiais. Por esse motivo, a revolução tecnológica representaria uma verdadeira revolução econômica... In: MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 120.

atingidos por essas calamidades de enormes proporções exigiu do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) uma mudança de sua política na identificação das pessoas que possuem a condição de refugiadas. Assim, os vitimados por causas ambientais, expulsos de sua terra, desabrigados, podem ser incluídos na condição de refugiados ambientais, advindo, dessa conclusão, profundas e importantes alterações no âmbito do Direito Internacional (por exemplo, sobre o direito internacional dos refugiados) e no sistema de tutela dos direitos humanos, especificamente quanto aos direitos sociais fundamentais, na medida em que os refugiados não podem permanecer empilhados em alojamentos ou acampamentos, sem trabalho, sem moradia digna, sem uma definição concreta da situação em que se encontram, aviltados e perdidos espacialmente.

O Brasil aderiu, em 1992, aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. No que concerne ao direito dos refugiados, em 1989, com o levantamento da chamada *reserva geográfica*, que limitava o reconhecimento de refugiados somente àqueles oriundos de conflitos surgidos na Europa, o Brasil aceitou integralmente a Convenção sobre os Refugiados, de 1951. Segundo, Cançado Trindade, tratou-se de uma medida providencial, na medida em que, logo em seguida, *passou o Brasil a receber e atender contingentes numerosos de refugiados angolanos, o que não teria sido possível se o Brasil não tivesse levantado a reserva geográfica anacrônica e obsoleta*.<sup>8</sup>

Mais especificamente, a Lei federal n° 9.474, de 22 de julho de 1997, regulamentou a Convenção de 1951 sobre os refugiados.<sup>9</sup> Porém, a nova configuração da condição de refugiado, com intervenção prática de uma Agência das Nações Unidas, produziu inevitável impacto sobre os dispositivos regulamentares previstos na legislação internacional e infraconstitucional acerca de aspectos ligados aos refugiados. Mais do que isso. Ao lidar com os *refugiados ambientais*, as normas de proteção aos refugiados terão

---

<sup>8</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, vol. III, p. 632.

<sup>9</sup> De forma geral, a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados define como refugiado  *toda pessoa que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa de ditos temores, não pode ou não quer a ele regressar*. ONU. *Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados*, artigo 1-A (2).

necessariamente que recorrer a outras normas, sobretudo, internacionais, que tratam da tutela do meio ambiente. Essa aproximação entre direito ambiental internacional e direito dos refugiados é algo novo para a maioria dos estudiosos, quando se investiga o impacto da reação ambiental sobre a vida de pessoas que ficam desabrigadas, expulsas mesmo de sua terra em consequência de desastres provocados no meio ambiente. Por hora, cabe o reforço da situação jurídica do refugiado ambiental perante as demais normas que realizam a proteção dos refugiados em geral; mas, na medida em que essa situação estiver mais e mais consolidada, o trabalho deverá voltar-se, então, para a aproximação dos demais aspectos ligados à defesa ambiental.

Não há dúvida de que a ação humana sobre o meio ambiente, devido ao aumento populacional e ao avanço tecnológico, vem ocasionando desequilíbrios naturais no planeta. Tome-se, a título de exemplo, a intensificação do efeito estufa que está relacionada à queima de combustíveis fósseis (petróleo, carvão mineral e gás natural) que, desde o século XVIII com a Revolução Industrial, constituem-se nas fontes de energia mais usadas pelo homem.<sup>10</sup> Quando essas substâncias são queimadas, gera-se a produção de gases (dióxido de carbono, metano e óxido nitroso) que retêm o calor oriundo de radiações solares, deixando elevadas as temperaturas médias globais. Ou seja, esses gases exerceriam a função como de um vidro numa estufa de plantas sobre o planeta.<sup>11</sup> Esse quadro assustador já recebeu imediata resposta da comunidade internacional. Em 1997, o Protocolo de Kyoto estabeleceu metas para redução de gases causadores do efeito estufa. Entretanto, os Estados Unidos, maior emissor de gás dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)

---

<sup>10</sup> Segundo Ruddiman, as atividades humanas vêm alterando o clima do planeta há milênios, muito antes, portanto, da Revolução Industrial, e nossos ancestrais agricultores podem ter começado a lançar esses gases [gases-estufa] milênios atrás, alterando o clima do planeta muito antes do que se imaginava até então. RUDDIMAN, William F. Quando os humanos começaram a alterar o clima? *Scientific American Brasil*. São Paulo, n. 35, ano 3, p. 58-62, dez. 2005.

<sup>11</sup> Diversas pesquisas confirmam o aumento da temperatura média global. De acordo com os cientistas do Painel Intergovernamental em Mudança do Clima (IPCC), da Organização das Nações Unidas (ONU), o século XX foi o mais quente dos últimos cinco, com aumento de temperatura média entre 0,3° C e 0,6° C (...). O que se sabe com certeza é que, se o aquecimento prosseguir, as águas oceânicas poderão subir até 1 metro durante o século XXI, o que inundaria cidades e plantações e provocando o êxodo de milhares de pessoas em todo o mundo. MEIO AMBIENTE: os recursos naturais do planeta, as agressões humanas e os avanços em direção ao desenvolvimento sustentável. *Almanaque Abril*, São Paulo, ano 30, p. 161-194, dez. 2004.

no mundo, ainda não ratificaram o Protocolo, criando dificuldades a uma política internacional de preservação ambiental.

Portanto, discutir e investigar os impactos produzidos sobre as vidas humanas, em decorrência de desastres naturais, apresentam-se fundamentais, na medida em que surgem milhares de pessoas desprovidas de lar, errantes e sem abrigos e que começam a ser reconhecidas na condição de refugiadas. O Direito tem que enfrentar essa situação nova, identificando, interpretando e apresentando soluções que favoreçam o reconhecimento de direitos humanos por toda a sociedade mundial, no tocante aos flagelados que ficaram desabrigados, deslocados de seus ambientes.

No que tange aos brasileiros que são afetados em suas vidas por distúrbios ambientais naturais ou provocados, observa-se que a relação do homem com o meio ambiente é mais de desajuste, conflito, do que de harmonização. A natureza vem reagindo à ação humana inconseqüente, baseada na visão unilateral do progresso e não em políticas integradas de meio ambiente e desenvolvimento. Na Amazônia, por exemplo, o mês de outubro de 2005 foi de um cenário assustador. Viveu-se a maior seca dos últimos 50 anos. Somente nos estados do Amazonas e do Pará, mais de 250 mil pessoas sofreram as conseqüências da estiagem, que resultou na morte de toneladas de cardumes, racionamento e falta de água potável, fome, isolamentos, abandono da pesca e fechamento de escolas.<sup>12</sup> O resultado desses fatos é a criação de um grupo de refugiados (deslocados internos) que, da noite para o dia, depara-se com uma situação nova com que não estava habituado a lidar. Diante da cena desoladora, o Estado deve proteger a esse grupo de vítimas com ações específicas que recoloquem seus membros em condições de igualdade em relação aos demais nacionais.

Num primeiro momento, parece que a discussão aponta para uma nova compreensão dos direitos sociais fundamentais no que tange à relação homem-meio ambiente. A noção de refugiado envolve a discutida questão da efetividade dos direitos sociais. Segundo a Organização das Nações Unidas, o mundo tem entre 20 milhões e 40 milhões de famílias sem moradia e, o que é

---

<sup>12</sup> SOUZA, Oswaldo Braga de; ZANCHETTA, Inês. *Seca na Amazônia: alguma coisa está fora da ordem*. Disponível em <http://www.brasiloste.com.br/noticia/1654/seca-amazonia>. Acesso em 09 nov. 2006.

tão grave, das que têm onde morar, cerca de 1 bilhão vive em favelas ou áreas clandestinas.<sup>13</sup> Nesse número, evidentemente, não estão incluídos os seres humanos que foram atingidos por catástrofes ecológicas que, indubitavelmente, também, devem ser registrados como seres humanos sem moradia digna. Situação difícil estende-se, ainda, ao direito ao trabalho, à saúde, à educação que, ao lado de outros direitos sociais fundamentais, tornam-se demandas legítimas dos refugiados.

Dessa maneira, investigar o tema proposto, definindo-lhe os contornos à luz dos documentos internacionais e nacionais, diante de novas realidades surgidas pelo desenvolvimento histórico, buscando contribuições e dialogando com os diversos campos dos saberes e com as atuais concepções de direitos humanos, converte-se em extrema importância na expansão dos novos horizontes para tratamento dessa matéria, com inegáveis repercussões nos campos do Direito Internacional, Constitucional, Direito Ambiental e na própria política de proteção dos direitos fundamentais. Afinal, o Estado possui responsabilidade internacional pelos compromissos assumidos, devendo, portanto, sempre que ocorrer um fato ilícito com resultado lesivo e de identificado nexos causal entre eles, responder pelos seus atos, pois, como salientou André de Carvalho Ramos, a respeito da proteção internacional dos direitos humanos, "o fato internacionalmente ilícito consiste no descumprimento dos deveres básicos de garantia e respeito aos direitos fundamentais inseridos nas dezenas de convenções internacionais ratificadas pelos Estados".<sup>14</sup> Nesse diapasão, como o tema envolve questões relacionadas a direitos humanos, fica transparente que uma abordagem correta da situação dos refugiados permitirá a ampliação da responsabilidade internacional do Estado, diante dos seres humanos alcançados por distúrbios ambientais que resultem em quantidades elevadas de pessoas forçadas ao deslocamento sobre a Terra.

Nessa perspectiva, a pesquisa propôs-se a responder alguns dos mais inquietantes questionamentos atuais sobre a melhor ou mais adequada maneira de serem tratados os refugiados, tanto no plano internacional quanto interno. Para isso, a investigação foi desenvolvida na forma de consulta aos

---

<sup>13</sup> URBANIZAÇÃO: o rápido crescimento das cidades em todo mundo e suas conseqüências econômicas e sociais. *Almanaque Abril*, idem, p. 115-122.

<sup>14</sup> RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. *Revista CEJ*, v. 9, n. 29, p. 49-70, abr./jun. 2005.

dados encontrados em livros, em documentos normativos internacionais e nacionais, em reportagens de periódicos, revistas, boletins e jornais, em estatísticas de órgãos diversos, na internet e em discursos de informantes. De modo geral, tentou-se, numa abordagem predominantemente dedutiva, responder, ou indicar caminhos, sobre a necessidade da ampliação das hipóteses de refúgio, a fim de incluírem-se os refugiados ambientais, bem como a respeito da pertinência científica de unificação das definições de refugiado e deslocado interno.

Na linha argumentativa proposta para este trabalho, a obra foi dividida em três grandes capítulos. No primeiro, pretende-se demonstrar a contextualização da situação atual dos refugiados no mundo. Nesse sentido, a teoria da globalização foi a que melhor respondeu aos objetivos da pesquisa. Os refugiados são, em geral, produto de um processo avassalador de crescimento econômico discriminatório e que, por onde passa ou se instala, deixa um rastro inconfundível de conseqüências indesejáveis para a sociedade. Desemprego, devastação ambiental pelo modelo econômico ainda vigente, fome, guerras e constantes e numerosos deslocamentos humanos forçados são, sem dúvida, alguns dos efeitos que se instalam nas sociedades contemporâneas, em decorrência do aprofundamento do processo globalizante. Inicialmente, foram discutidos aspectos relacionados à sociedade de risco, sob a perspectiva do pensador Ulrich Beck, mas sem desmerecer outros autores que transitam pela temática. Buscou-se situar a questão dos refugiados à luz do desenvolvimento histórico da globalização, numa tentativa de captar as circunstâncias em que se dão os constantes fluxos de deslocamento humano, procurando obter um diagnóstico que possa dar conta da realidade circundante e que possibilite um encaminhamento científico para o tratamento dos problemas relacionados aos refugiados. Por essa perspectiva, fomentou-se a reflexão a respeito de uma possível regra ética capaz de unir os seres humanos no objetivo comum da proteção ambiental, adotando-se, como ponto de partida (sem pretender indicar o local de chegada), a idéia universalista da comunidade ideal de comunicação, de Apel.

Nesse mesmo capítulo primeiro, deu-se um destaque para a teoria da territorialidade, pois um dos aspectos permanentemente jungidos à temática dos refugiados é a sua ligação com o território. Logo, é praticamente

impossível discutir seriamente a problemática dos deslocamentos humanos, sem compreender conceitos de *espaço*, *lugar*, *desterritorialidade*, *enraizamento*, *desenraizamento* e outros que colaboram para o debate aprofundado do fenômeno sob investigação. Realiza-se, em seguida, uma delimitação do instituto do refúgio, diante de outros institutos correlatos, procurando deixar evidente a sua natureza específica no quadro do ordenamento jurídico. Decidiu-se, também, incluir, nesta parte do capítulo, um estudo, talvez não com a profundidade que se gostaria, a respeito do conceito de *glocalização* de Robertson e da abordagem diferenciada de Bhabha do fenômeno globalizante, a fim de situar o leitor nas dimensões complexas que se desmembram a partir da pesquisa sócio-cultural e que estabelece aberturas para novas interpretações sobre a globalização e, quiçá, para as posteriores conseqüências no terreno das mobilidades humanas.

No segundo capítulo, procura-se situar o leitor no tratamento que é dispensado atualmente aos refugiados no mundo. Para isso, realiza-se uma ligeira retrospectiva histórica sobre os documentos internacionais que cuidam da questão dos deslocamentos humanos forçados, apontando e discutindo a definição de refugiado e examinando-se os elementos ou motivos que autorizam a colocação de alguém sob refúgio. Nesse aspecto, para facilitar o entendimento, a Convenção de 51 sobre o Estatuto dos Refugiados foi o divisor de águas, mostrando-se que há dois grandes momentos na proteção dos refugiados no planeta: antes da referida Convenção de 51 e depois que esse mesmo documento passou a reger a tutela jurídica universal desse problema. Avança-se, ademais, investigando como a definição internacional de refugiado vem evoluindo, devido a situações que estimulam uma necessidade de ampliação urgente desse conceito, para incluir outras categorias de pessoas, tais como os refugiados por motivo ambiental. Por fim, passa-se para uma avaliação jurisdicional da questão dos refugiados, mostrando que é possível uma defesa dessas pessoas no âmbito das diversas Cortes Internacionais de julgamento e proteção dos direitos humanos.

Finalmente, o terceiro e último capítulo trata da questão específica dos refugiados ambientais. Inicia com uma breve discussão em torno do polêmico e indefinido debate acerca da ética que deve orientar a humanidade em meio à crise que se abateu sobre a ambiente, agravado na exploração incontrolável

dos recursos naturais e que coloca em risco a própria existência humana. Fomenta-se a imprescindibilidade de uma norma fundamental que dirija as ações das pessoas diante dos dilemas impostos pela pós-modernidade, para que assumam uma atitude consciente e responsável no momento de definir suas condutas em relação ao mundo em que vivem, sobretudo, quando essa decisão implicará em impactos sobre a vida de todos os seres humanos do planeta.

Após, inicia-se a apresentação do tema proposto, defendendo-se que a definição de refugiado ambiental já é uma realidade doutrinária e normativa, examinando-se os elementos integrantes dessa novel forma de conceituar os refugiados perante a comunidade internacional. Em seguida, são analisados os aspectos normativos da questão, conectando-os com a forma de enfrentamento do problema dos refugiados na Europa, Austrália, África e América, procurando manter os vínculos possíveis do debate em direção da categoria dos refugiados ambientais, revelando o plano mais atual em que se acha a discussão concernente aos deslocamentos humanos forçados.

Optou-se, ainda, por realizar uma incursão na temática dos refugiados no Brasil, desenvolvendo o trabalho no sentido de manter o leitor informado sobre o tratamento contemporâneo que os refugiados recebem perante a legislação e a jurisprudência nacional, destacando, inclusive, o polêmico caso do refugiado Cesare Battisti. Também, propõe-se, talvez de maneira inédita, a adoção, nos estudos de impacto ambiental e demais instrumentos jurídicos de tutela ambiental, da diretriz que indique o número de refugiados ambientais gerados em consequência de atividades que demandem licenciamento ambiental, vetando-se a concessão da licença, no caso de existir tal hipótese.

Por derradeiro, o trabalho realiza uma tentativa de unificar os conceitos de refugiados e deslocados internos, por entender que se cuida de categorias idênticas na ordem jurídica e que, em nome da prevalência da norma de direitos humanos de maior proteção, não é mais coerente que se resista a essa unificação para uma definição única de refugiado, simplesmente com base no princípio da soberania dos Estados.

## CAPÍTULO I

### A GLOBALIZAÇÃO E A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO SÉCULO XXI

Tratar do problema dos refugiados, sem considerar as grandes mudanças que se processaram no planeta, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX, não fornecerá, por certo, uma avaliação consistente e atualizada da questão. É necessário, então, que se realize um levantamento histórico em sintonia com o estágio contemporâneo da discussão a respeito do desenho que está sendo traçado, diga-se, com linhas marcantes, nos mais diversos setores da vida e atividades humanas, a fim de inserirem-se os deslocamentos forçados de pessoas no contexto dessas significativas alterações. Nesse aspecto, aproximar as temáticas %Direito dos Refugiados+e %Globalização+representa uma tentativa de compreender não apenas situações circunstanciais, mas, acima de tudo, fatos mais profundos ligados aos direitos humanos, procurando captar e demonstrar os fenômenos que envolvem as mobilidades humanas forçadas, tornando o entendimento dessa matéria mais próximo da realidade e em compasso com as investigações que são efetuadas em outros campos do saber.

#### 1.1. AS ETAPAS DA MODERNIDADE

O mundo moderno pretendeu dar conta de toda a realidade, valendo-se do paradigma científico como verdadeiro instrumento de explicação dos fenômenos e única forma capaz de expurgar do mundo da vida as interpretações alicerçadas na tradição religiosa, bem como estabelecer, por meio de uma racionalidade instrumental, as condições necessárias para o %desencantamento do mundo+.<sup>15</sup> Realmente, sobretudo, a partir do século XIX, graças à Revolução Industrial, o mundo pareceu desencantado, solto das amarras místicas e voltado para o desenvolvimento das condições materiais de

---

<sup>15</sup> No dizer de Weber, %a crescente intelectualização e racionalização não indicam, portanto, um conhecimento maior e geral das condições sob as quais vivemos. Significa mais alguma coisa, ou seja, o conhecimento ou crença em que, se quiséssemos, poderíamos ter esse conhecimento a qualquer momento. Significa principalmente, portanto, que não há forças misteriosas incalculáveis, mas que podemos, em princípio, dominar todas as coisas pelo cálculo. Isto significa que o mundo foi desencantado+. WEBER, Max. A ciência como vocação. In: \_\_\_\_\_. *Ensaios de sociologia*. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982, p. 165.

existência. O progresso tecnológico, criando novas ferramentas de investigação científica, facilitando a vida das pessoas e ampliando os horizontes do saber, começava a concretizar o sonho iluminista, fazendo surgir a tão esperada luz que dissiparia as trevas em que estiveram os homens mergulhados ao longo de todo o seu passado histórico. Nessa perspectiva, tudo se submeteu à condição de objeto de análise humana, desde a natureza até o homem.

A natureza, por exemplo, passou a ser vista como algo que deve ser dominado, explorado, transformado para servir ao interesse maior de satisfação das pessoas. Ela foi reduzida à fonte de energia, matéria-prima da indústria, recurso inesgotável e laboratório vivo de pesquisas exploratórias. O homem, por sua vez, também foi objetivado, estudou-se sua origem, formaram-se especializações de investigação antropológica, examinando-se as características mais ocultas de sua estrutura mental. Nada escapou da especulação científica moderna; nem mesmo dormindo o ser humano tinha paz, pois o sonho que lhe perturbava a alma tornou-se, também, passível de interpretação e explicação racionais.

A terra, então, ficou pequena demais para a ciência. Foi-se mais longe, ao espaço. Para dar suporte às pretensões de conquista do homem, refinou-se a técnica, a matéria foi aperfeiçoada e novas máquinas, criadas. Entretanto, o que não se imaginava era que essa modernidade da sociedade industrial sofreria uma mudança silenciosa no interior de seus fundamentos. Paralelamente ao formidável resultado do emprego de novas tecnologias, um espectro rondava o mundo moderno, na medida em que a vida revelou toda a sua fragilidade perante as conseqüências imprevisíveis que se abateram sobre o planeta. Segundo Beck, essa nova condição surgida com o próprio triunfo da modernização ocidental %a significa a possibilidade de uma (auto) destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial+.<sup>16</sup> Uma (*Auto*) *destruição* porque a mudança ou transformação processa-se na estrutura, no interior da sociedade industrial que, diante de seu próprio dinamismo, faz desmoronar %a suas formações de classe, camadas sociais, ocupação, papéis

---

<sup>16</sup> BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 12.

dos sexos, família nuclear, agricultura, setores empresariais e, é claro, com os pré-requisitos e as formas contínuas do progresso técnico-econômico;<sup>17</sup> nesse processo de mudança, aliás, constitui-se num marco o ano de 1986, quando, em Chernobyl, ocorreu a explosão da indústria atômica que, com sua poeira cósmica, produziu um rastro de destruição cujos efeitos, até o presente momento, são sentidos pela Europa. Ou seja, ironicamente, a sociedade que buscou o domínio das forças naturais e o controle da vida pela ciência vê-se, nos dias atuais, mergulhada na incerteza dos riscos que, no curso de seu próprio desenvolvimento, de seu crescimento econômico e de sua tecnificação acelerada, são gerados. Porém, essa (*auto*) *destruição* não se limita apenas a destruir os alicerces da sociedade moderna, mas, ao mesmo tempo, promover o surgimento de uma nova modernidade, uma nova era, a denominada *modernização reflexiva*. Nisso reside a idéia de *criatividade* ou (*auto*) *destruição criativa*, mencionada acima por Beck, ou seja, a lógica da produção de riquezas da sociedade industrial, que é geradora de perigos que se vão constituir<sup>18</sup> em riscos característicos de uma etapa diferenciada da modernidade, criando, assim, outra modernidade, a reflexiva, típica da sociedade de risco, onde já não se encontra, no centro da discussão, a distribuição ou repartição da riqueza, mas, antes, o problema de como evitarem-se, minimizarem-se ou repartirem-se os riscos produzidos no processo de modernização. Isso significa que os efeitos da sociedade de risco, que não podem ser resolvidos pela racionalidade instrumental da sociedade industrial, são agora confrontados por uma nova modernização (reflexiva) em que ela própria é objeto de reflexão, o problema a ser investigado, discutido, enfim, numa verdadeira gestão política e científica dos riscos resultantes do emprego da técnica. Como diz Beck, *o processo de modernização se torna reflexivo, toma-se a si mesmo como tema e problema*.<sup>19</sup>

Trata-se, ademais, de um processo irrefletido, como consequência inevitável do desenvolvimento da sociedade industrial. Não é, portanto, a sociedade de risco, uma opção, uma escolha das pessoas, pois, *ela surge na*

---

<sup>17</sup> Idem, p. 12.

<sup>18</sup> *o* tomar corpo as ameaças produzidas até então no caminho da sociedade industrial; na expressão de Beck. Ibidem, p. 17.

<sup>19</sup> *o*l proceso de modernización se vuelve *reflexivo*, se toma a sí mismo como tema y problema; BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1998, p. 26. Tradução livre do autor.

continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos e surdos a seus próprios efeitos e ameaças.<sup>20</sup> Logo, ninguém está mais seguro e imune aos efeitos desse processo de desenvolvimento (efeito bumerangue<sup>21</sup>), de tal sorte que se apresentam duas alternativas ao homem: uma inviável (aos padrões racionais de civilização em que se encontra preso o homem) e que consistiria na interrupção do desenvolvimento da técnica; outra desalentadora e que residiria na simples administração dos riscos surgidos no curso do cotidiano da ação humana. Mas, como se chegou a essa situação angustiante? Para melhor entendê-la, realiza-se uma divisão da modernidade em duas etapas que indicam a transição silenciosa que se processa no curso do desenvolvimento da sociedade industrial.

### 1.1.1 A PRIMEIRA MODERNIDADE

A partir do século XVI, com a revolução científica, tributada, entre outros, a nomes como Copérnico, Galileu e Newton, foi-se desenvolvendo uma nova racionalização<sup>22</sup> no mundo ocidental que iria presidir os destinos não apenas da ciência moderna, mas das sociedades estruturadas sob a égide desse novo modelo. Negando racionalidade às formas anteriores de conhecimento, impôs-se, então, um modelo global de racionalidade científica<sup>23</sup> que tinha a pretensão de romper com o saber medieval de matriz aristotélica e que reconduziria a uma nova visão de mundo, calcada na distinção clara entre o conhecimento científico e o conhecimento vulgar (senso comum) e ainda na separação entre natureza e o homem.<sup>24</sup> Nesse aspecto, a sentença poderia ser

---

<sup>20</sup> BECK; GIDDENS; LASH, idem, p. 16.

<sup>21</sup> Os riscos acabam afetando, cedo ou tarde, aqueles que os produzem ou se beneficiam deles. Ou seja, os centros de produção de riscos, beneficiados na condição de atores da modernização, passam a sofrer também os efeitos dessa produção. Assim, no dizer de Beck, a produção de riscos da modernização segue o *giro do bumerangue* (La producción de riesgos de la modernización sigue el *giro del bumerangue*). BECK, ibidem, p. 43. Tradução livre do autor.

<sup>22</sup> Racionalização, aqui, é entendida como o resultado da especialização científica e da diferenciação técnica peculiar à civilização ocidental. Consiste na organização da vida, por divisão e coordenação das diversas atividades, com base em um estudo preciso das relações entre os homens, com seus instrumentos e seu meio, com vistas à maior eficácia e rendimento. FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 19.

<sup>23</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 21.

<sup>24</sup> Idem, p. 24.

descrita do seguinte modo: a ciência moderna daria ao homem a capacidade de dominar a natureza por meio da descoberta das leis naturais.

Nessa concepção de mundo, desaparecem os deuses e as coisas ocultas podem ser decifradas mediante a utilização de métodos de investigação. Essa mecanização crescente do mundo, que sustentava a existência de uma "Natureza-máquina",<sup>25</sup> permitia o desenvolvimento de um pensamento de dominação não apenas da Natureza, mas, como resultado desse processo de racionalização, de dominação dos próprios seres humanos. Isso porque o programa de Bacon de conhecimento das causas das leis da Natureza, para que sobre ela o homem pudesse reinar, transformando, desse modo, o mundo pelo poder que se exerce sobre as coisas, vai orientar o pensamento moderno, pois "o que se pretende é mudar a face do mundo. Porque somente a ciência nos permite exercer um total poder sobre as coisas. Este poder se torna ainda maior a partir da revolução industrial".<sup>26</sup>

Realmente, é com a idéia de *progresso* que, definitivamente, a Primeira Modernidade vai firmar-se na história da humanidade ocidental. O sonho utópico de que o conhecimento científico conduziria os homens à felicidade acentuou-se ainda mais com a chegada de Iluministas que pregavam um progresso científico paralelo ao progresso da sociedade civil, ou seja, há a necessidade de constituir-se, também, uma sociedade racional e isso com bases democráticas. A ideologia de emancipação definitiva do homem que, ainda no século XVIII, encontrava-se preso às sombras de superstições, sobretudo, eclesiásticas, dirigia o projeto iluminista que se inseria no curso de um progresso da produção, do comércio e da ciência. Os iluministas tinham a convicção firmada no progresso do conhecimento humano, na supremacia da Razão (a Razão iluminista é de índole mecanicista) e no controle sobre as forças naturais, abolindo-se os resquícios de irracionalidade que impediam o pleno desenvolvimento do indivíduo, hierarquizando os homens e submetendo-

---

<sup>25</sup> Japiassu, fundado na obra de Robert Lenoble (*Histoire de l'idée de nature*, Albin Michel, 1990, p. 229s), apresenta a natureza em três grandes etapas: *Natureza-mágica*, ou seja, um organismo vivo, dotado de inteligência e consciência; *natureza-máquina*, isto é, uma máquina que pode ser desmontada peça por peça para ser conquistada; *morte da natureza* onde as partes não podem realizar-se sem o Todo, nem o Todo sem as partes (assim, como a natureza-máquina decompõe-se de um conjunto de peças soltas sem a necessidade do Todo coerente, a natureza estaria morta). JAPIASSU, Hilton. *Como nasceu a ciência moderna: e as razões da filosofia*. Rio de Janeiro: Imago, 2007, p. 180-181.

<sup>26</sup> JAPIASSU, idem, p. 260.

os a amarras típicas do tradicionalismo medieval. Mas, não se deve perder de vista que essa apaixonada crença no progresso que professava o típico pensador do iluminismo refletia os aumentos visíveis no conhecimento e na técnica, na riqueza, no bem-estar e na civilização...<sup>27</sup> Evidente que nem todos os iluministas sustentaram a defesa do progresso da técnica, como condição de libertação do homem. Rousseau, por exemplo, chamou a atenção para o fato de que o progresso da espécie humana e o acúmulo de novos conhecimentos não propiciaram uma compreensão do homem, pois resultaram, na verdade, num crescimento da desigualdade entre as pessoas.<sup>28</sup> Porém, ainda que denunciando que os homens correram para as suas cadeias de ferro, acreditando assegurar a própria liberdade,<sup>29</sup> Rousseau não deixou de submeter-se ao inexorável projeto da modernidade, uma vez que perdera para sempre a *original simplicidade*, por ter escutado a voz divina que chamara todo o gênero humano para as luzes.<sup>30</sup>

Portanto, a Primeira Modernidade apresenta-se como um processo rico e complexo que objetivava, ao lado do desenvolvimento da técnica, a emancipação do homem. Mas, como se assentou na crença em um progresso científico, muito mais do que libertar o homem, prendeu-o, então, numa *jaula de ferro*, na medida em que a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência levou ao enfraquecimento do ideal emancipatório da modernidade, ou seja, as promessas da ciência moderna de que, ao dominar as forças naturais e expandir a técnica, haveria uma contrapartida de distribuição da riqueza produzida para o benefício de todos, não se verificaram na prática. Aliás, o que restou foi a desenfreada exploração dos recursos da natureza e que conduziu, enfim, à catástrofe ecológica, à ameaça nuclear, à destruição da camada de ozono, e à emergência da biotecnologia, da engenharia genética e da conseqüente conversão do corpo humano em mercadoria última.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> HOBBSAWM, Eric J. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. 22ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 42.

<sup>28</sup> Resulta do exposto que a desigualdade, sendo quase nula no estado de natureza, tira a sua força e o seu crescimento do desenvolvimento das nossas faculdades e dos progressos do espírito humano... ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 87.

<sup>29</sup> Idem, p. 73.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 105.

<sup>31</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 56.

A primeira modernidade, desse modo, coincide com aquilo que Boaventura denomina de "modelo global de racionalidade científica"<sup>32</sup> que se fundamenta num pensamento totalitário que nega validade a qualquer outro conhecimento que não se coadune com os métodos de investigação (Descartes e Bacon) e com os princípios do paradigma científico dominante. Essa racionalidade científica é do tipo formal-instrumental,<sup>33</sup> quer dizer, não remete a aspectos valorativos, pois as ações são inteiramente controláveis e calculáveis, orientadas que estão por um conhecimento técnico especializado. Essa concepção de um mundo técnico racional encontrou na Revolução Industrial as características mais visíveis do mundo moderno.

Segundo Hobsbawm, a Revolução Industrial foi provavelmente o mais importante acontecimento na história do mundo, pelo menos desde a invenção da agricultura e das cidades.<sup>34</sup> Não se pode pensar, entretanto, que se trata de uma revolução acabada, pronta. Antes, uma vez iniciada no projeto de emancipação da modernidade, por meio do desenvolvimento da ciência e da técnica, continua avançando em fases de refinamento, advindo, é claro, conseqüências, desse processo, sendo uma delas, a formação da sociedade de risco, como adiante se demonstrará. A modernização das condições de vida permitiu a superação da sociedade agrária, criando a estrutura e contornos da sociedade industrial que, por sua vez, contribuiu decisivamente para a superação das demais racionalidades,<sup>35</sup> uma vez que a expansão desenfreada da ciência e da técnica, a *hipercientificização*,<sup>36</sup> não conseguiu cumprir com as promessas de distribuição da riqueza produzida nem proporcionou o estabelecimento de uma sociedade mais justa, livre e solidária, mas, pelo contrário, acentuou as diferenças entre as nações ricas e pobres, agravou a fome e provocou enormes mudanças mundiais, sendo uma delas referida por

---

<sup>32</sup> SANTOS, idem, p. 60.

<sup>33</sup> Ou, *racionalidade cognitivo-instrumental*, referente ao projeto emancipatório da modernidade, ligada ao desenvolvimento da ciência e da técnica. Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 77.

<sup>34</sup> HOBBSAWM, *A era das revoluções*, idem, p. 52.

<sup>35</sup> Racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura e racionalidade moral-prática da ética e do direito. Cf. SANTOS, *A crítica da razão indolente*, ibidem, p. 50 *usque* 60.

<sup>36</sup> Termo empregado por Boaventura para designar o processo de "colonização gradual" das diferentes racionalidades da emancipação moderna pela racionalidade cognitivo-instrumental científica. Cf. SANTOS, ibid., p. 55/56.

Hobsbawm como o movimento de homens e mercadorias, ou seja, as correntes migratórias.<sup>37</sup>

A primeira modernidade, desse modo, pode ser identificada como uma etapa de sucesso do paradigma científico dominante, com a formação de uma sociedade industrial orientada pelo progresso técnico e econômico. Entretanto, esse paradigma da modernidade foi, visivelmente, abalado nos dois pilares de sustentação,<sup>38</sup> devido, entre outros fatores, ao crescimento da capacidade de ação científica que não foi acompanhada de igual crescimento da capacidade de previsão das conseqüências dessa ação.<sup>39</sup> Assim, a situação é de insegurança, incerteza, na medida em que não se sabe quais as conseqüências de um desenvolvimento técnico e econômico incontrollável, não se encontrando uma solução segura e definitiva para eventuais questionamentos: continuar o projeto científico da modernidade, confiando que a ciência moderna achará uma solução para o %déficit+ de capacidade de previsão? Ou, reconhecer o excesso científico como parte de nossos problemas e apresentar alternativas de mudanças paradigmáticas para a saída dessa jaula, feita de ferro ou de borracha,<sup>40</sup> em que a humanidade ingressou? Seja como for, o fato é que se vive num período de transição que arrasta a primeira modernidade e a sociedade industrial que lhe é característica para uma etapa posterior, a segunda modernidade.

---

<sup>37</sup> Somente entre 1816 e 1859, cerca de 5 milhões de europeus deixaram seus países de origem e entre 1850 e 1888 foram 22 milhões de emigrantes europeus. Cf. HOBBSAWM, *A era das revoluções*, ibidem, p. 240.

<sup>38</sup> Utiliza-se, aqui, a concepção de Boaventura de que o projeto sócio-cultural da modernidade desenvolveu-se sobre o pilar da regulação e da emancipação. A regulação é constituída pelo princípio do Estado, do mercado e da comunidade. Tais princípios estariam interligados à emancipação que é constituída pelas lógicas da racionalidade estético-expressiva da arte e da literatura, da racionalidade moral-prática da ética e do direito e da racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica. A modernidade, então, iniciada a partir do século XVI e consolidada no final do século XVIII recebeu o aporte do desenvolvimento capitalista, desde a primeira grande onda de industrialização (capitalismo liberal), passando pelo final do século XIX e meados do século XX (capitalismo organizado) e, finalmente, chegando ao capitalismo financeiro, a partir dos anos sessenta até os nossos dias (capitalismo desorganizado). Cf. SANTOS, *Pela mão de Alice*, loc. cit., p. 75 usque 93.

<sup>39</sup> Cf. SANTOS, *A crítica da razão indolente*, idem, p. 57 a 60.

<sup>40</sup> À conhecida+ jaula de ferro+ weberiana, foi contraposta a %jaula de borracha+, por Ernest Gellner (*Culture, identity and politics*. Cambridge:Cambridge, 1987 apud SANTOS, ibidem, p. 115) que seria uma diminuição dos efeitos da modernidade do início da revolução industrial e que, atualmente, teria levado o homem a obter vantagens, como redução da jornada de trabalho, expansão do tempo livre e diminuição das atividades que exigem raciocínio cartesiano.

### 1.1.2 A SEGUNDA MODERNIDADE

Esta etapa da modernidade é marcada pelas contradições produzidas pelo próprio desenvolvimento da sociedade industrial. As bases epistemológicas e metodológicas da primeira modernidade já não se justificam por seus postulados que lhe são inerentes, diante do vazio gerado no cerne dessa mesma modernidade. Constitui-se, portanto, numa fase de transição em que o processo ou projeto de modernização torna-se, agora, *reflexivo*, volta-se para si em busca de respostas, alternativas ao paradigma dominante, isto é, as questões do desenvolvimento e da aplicação de tecnologias (...) são substituídas por questões da gestão política e científica (...) dos riscos de tecnologias a aplicar...<sup>41</sup> Isso significa que a tônica dessa nova fase reside na administração, descoberta, inclusão, evitação e ocultação...<sup>42</sup> dos riscos resultantes da aplicação das tecnologias.

Daniella Dias, fundamentada em Beck, diz que a modernidade reflexiva nada mais é do que a percepção de que existe uma ruptura histórica a revelar que as instituições e idéias que estruturaram e serviram à consolidação da modernidade (...) já não convencem e nem se justificam por si mesmas.<sup>43</sup> Cabe, entretanto, esclarecer que essa ruptura histórica não se dá de forma total nem contínua.<sup>44</sup> Pelo contrário, trata-se de um processo em que se sucedem descontinuidades (rupturas históricas), produzidas pelos conflitos e contradições da sociedade industrial, e momentos de continuidade, onde o capitalismo se alimenta e perpetua-se no esgotamento do projeto da própria modernidade.<sup>45</sup>

Esse quadro de insegurança que caracteriza a modernidade reflexiva é mais bem compreendido quando se examinam os componentes dessa modernização que olha para si mesma: a sociedade do risco, a individualização forçada e a globalização.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> BECK, op. cit. p. 26. Las cuestiones del desarrollo y de la aplicación de tecnologías (...) son sustituidas por cuestiones de la gestión política y científica (...) de los riesgos de tecnologías a aplicar...+ Tradução livre do autor.

<sup>42</sup> o ...administración, descubrimiento, inclusión, evitación y ocultación...+ BECK, idem, p. 26. Tradução livre do autor.

<sup>43</sup> DIAS, Daniella S. *Democracia urbana. É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?* [s.l.], 2007. Mimeografado, p. 40.

<sup>44</sup> Cf. SANTOS, *Pela mão de Alice*, loc. cit., p. 103.

<sup>45</sup> Idem, p. 102.

<sup>46</sup> BECK, Ulrich; GRANDE, Edgar. *La Europa cosmopolita: sociedad y política em la segunda modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós, 2006, p. 54.

### 1.1.2.1 A sociedade do risco

Como resultado do desenvolvimento científico-tecnológico da primeira modernidade, houve uma exploração sem limites dos recursos naturais, acelerando-se a produção de riquezas que se evidenciaram não apenas no modelo de sociedade industrial que se formou, mas, na criação de forças produtivas avançadas (uma vez que a própria ciência fora convertida em força produtiva) do capital, sempre acompanhadas de promessas de distribuição de toda essa riqueza social gerada. Como destacou Hans Jonas, a história da ciência e da técnica «é uma história de êxitos, de êxitos constantes, uma história produto de sua lógica interna e que promete coisas sempre novas».<sup>47</sup> Realmente, o *automovimento do progresso*,<sup>48</sup> em que cada etapa que se sucede é necessariamente superior à anterior, resultou numa situação angustiante para a humanidade, pois, ainda que alguns possam lamentar seus efeitos, deverão avançar com o progresso, «porque salvo no caso (sem dúvida possível) de que se autodestrua por meio de suas obras, esse monstro avança dando à luz constantemente a seus variados brotos...».<sup>49</sup>

Acontece que o «avanço desse monstro» resultou, paralelamente à vertiginosa criação de riquezas, numa produção sistemática de perigos e riscos decorrentes do processo de modernização crescente, exigindo dos seres humanos respostas diante das conseqüências do desenvolvimento técnico-científico típico da sociedade industrial. Nasce, portanto, a sociedade de risco, que, mais do que se preocupar com a repartição das riquezas (que continuam a ser produzidas pela modernização), procura, agora, o gerenciamento ou repartição dos riscos gerados no curso de uma modernidade avançada.

Para responder àqueles que, não acreditando na existência de tal sociedade de risco, formulassem a objeção de que os riscos são características, na verdade, da sociedade industrial, Beck destaca que os riscos sempre existiram em épocas anteriores, mas foram *riscos pessoais*, não

---

<sup>47</sup> «é una historia de éxitos, de éxitos constantes, una historia producto de su lógica interna y que promete cosas siempre nuevas». JONAS, Hans. *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. 2ª ed. Barcelona: Herder Editorial, 2004, p. 271. Tradução livre do autor.

<sup>48</sup> Idem, p. 271.

<sup>49</sup> «Porque salvo en el caso (sin duda posible) de que se autodestruya a través de sus obras, el monstruo avanza dando a luz constantemente sus variados brotes ...». JONAS, Hans. *Técnica, medicina y ética: sobre la práctica del principio de responsabilidad*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1997, p. 19. Tradução livre do autor.

se cuidava de situações globais, de ameaças para toda a humanidade, não se falava %a da possível autodestruição da vida na Terra+.<sup>50</sup> Outra diferença é que, na sociedade industrial, os perigos eram perceptíveis pelos sentidos (esgoto a %éu aberto+, por exemplo),<sup>51</sup> enquanto que, na sociedade de risco, os perigos são imperceptíveis (ameaça nuclear, utilização de agrotóxicos nos alimentos, destruição da camada de ozônio, etc.). Aliás, essa característica específica da sociedade de risco é que reforça, cada dia mais, a necessidade de aplicação do princípio de precaução, pois situações não demonstráveis cientificamente, posto que não-sensíveis, não devem impedir novas posturas preventivas minimizadoras dos riscos ou perigos. Enfim, os riscos da modernidade avançada relacionam-se a uma superprodução industrial de ameaças globais, na medida em que ninguém está imune desse processo; quer dizer, %as conseqüências que produzem já não estão ligadas ao lugar de seu surgimento; ao contrário, colocam em perigo a vida nesta Terra, e, em verdade, em todas as suas formas de manifestação+.<sup>52</sup>

Pelo que se vê, então, há uma transição silenciosa, despercebida, da sociedade industrial para a sociedade de risco. Assim, a sociedade de risco %a surge na continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos e surdos a seus próprios efeitos e ameaças+.<sup>53</sup> É, portanto, um estágio de desenvolvimento da própria modernidade em que se fazem presentes, acompanhando o processo de produção de bens, riscos que superam o controle institucional típico da sociedade industrial (que só admite a confrontação dos efeitos de sua produção até o limite da manutenção do paradigma, alimentando, desse modo, a continuidade do modelo), exigindo uma *autoconfrontação* dos riscos produzidos pela modernidade (*modernização reflexiva*). Um bom exemplo, dessa transição da sociedade industrial para a sociedade de risco dá-se na questão ambiental. A racionalidade instrumental objetivou a natureza como algo a ser controlado, conquistado, merecendo que seus %mistérios+ fossem revelados. Porém, as conseqüências desse processo

<sup>50</sup> %a de la posible autodestrucción de la vida en la Tierra+. BECK, *La sociedad del riesgo*, op. cit., p. 27. Tradução livre do autor.

<sup>51</sup> %os peligros atacaban a la nariz+ (%os perigos atacavam ao nariz ou aos olhos+). BECK, *idem*, p. 28. Tradução livre do autor.

<sup>52</sup> %m las consecuencias que producen ya no están ligados al lugar de su surgimiento; más bien, ponen en peligro a la vida en esta Tierra, y en verdad en todas sus formas de manifestación+. BECK, *ibidem*, p. 28. Tradução livre do autor.

<sup>53</sup> BECK; GIDDENS; LASH, *Modernização reflexiva*, loc. cit., p. 16.

sistemático de exploração tornaram-se, em muitos casos, imprevisíveis, escapando, dessa maneira, do alcance das instituições vigentes na sociedade industrial. Desse modo, situações que deveriam ficar cobertas sob o cálculo da previsibilidade, sob o domínio do esperado e controlável, apresentam-se, destarte, como uma situação de perigo que não encontra reconhecimento de solução nos parâmetros da sociedade industrial, graças à condição de incerteza dos efeitos resultantes da intervenção tecnológica no meio ambiente.

Logo, as ameaças de um desenvolvimento técnico-científico acelerado, no quadro da intervenção humana no meio ambiente, não conseguem as respostas satisfatórias para o problema gerado, pois se encerram nos horizontes conceituais da sociedade industrial, carecendo, por conseguinte, de possibilidades de decisão. É que os marcos teóricos da racionalidade cognitivo-instrumental estão assentados em certezas, em leis precisas de causa e efeito que permitam ao homem o controle do agir no mundo. Porém, quando se produzem, no curso da modernidade, riscos não controláveis, indetermináveis, resta evidente que ocorreu uma ruptura no paradigma dominante, a exigir uma nova maneira de tratamento desses riscos.

Essa nova maneira de cuidar dos riscos produzidos pela sociedade industrial demonstra a descontinuidade que se instaurou na modernidade, apontando para uma crise do paradigma que força ao reconhecimento de uma transição para outra sociedade, a do risco, que, fundamentada em uma racionalidade diversa, volta-se para si mesma, para seus problemas, torna-se, enfim, autocrítica; mas, não para ordenar o mundo, pois tal foi a pretensão da racionalidade instrumental, mas, para reconhecer a existência dos riscos, possibilitando, no reino da incerteza<sup>54</sup> onde todos são participantes (devido à ameaça ser global), que se compreenda o que não deve ser feito.<sup>55</sup> Por exemplo, quando se coloca na pauta a decisão de construir uma usina nuclear, a sociedade de risco (autocrítica), fundada num processo reflexivo de modernização em que são autoconfrontadas as conseqüências (desejadas e indesejadas) do próprio êxito do desenvolvimento industrial, entra em cena com a multivalência de seus sistemas (por exemplo, os grupos humanos afetados pelo empreendimento) no interesse legítimo de prevenir e eliminar a ameaça, o

---

<sup>54</sup> Idem, p. 21.

<sup>55</sup> Ibidem, p. 20.

que poderá conduzir a um aprisionamento do *status quo* pelas alternativas.<sup>56</sup> Quer dizer, o significativo impasse que circula em torno da discussão a respeito do conflito ecológico, envolvendo, de um lado, especialistas com seus planos alicerçados na ilusão do total controle dos riscos pelo avanço da técnica, e, de outro lado, os diversos grupos atingidos pela insegurança e incertezas geradas, exigirá a formação de um processo dialógico sobre bases epistemológicas novas (ruptura paradigmática) onde o conflito ecológico deverá ser trabalhado em conjunto com outras questões: a tecnologia, o desenvolvimento, os arranjos de produção, a política de produto, o tipo de nutrição, os estilos de vida, as normas legais, as formas organizacionais e administrativas etc.<sup>57</sup>

Uma última questão que precisa ser examinada sobre a sociedade de risco reside na definição do conteúdo daquilo que se deve entender por *risco* na sociedade complexa. Veyret e Richemond, após distinguirem *risco*, *álea* e *perigo*,<sup>58</sup> apresentam três fases no desenvolvimento do risco: num primeiro momento (meados do século XX), o risco permanece associado à idéia de crise, relacionado, então, às concepções ecológicas e econômicas, tais como, degradação ambiental, crescimento demográfico e urbano, desemprego etc.; num segundo momento (início dos anos 80), o risco passa a ser examinado num aspecto técnico, sob a ciência do perigo (cindínica), ligando-se, então, à segurança ambiental e ao perigo das instalações industriais; finalmente, o momento atual em que se pretende administrar, governar, realizar, afinal, a gestão do risco ou a construção do risco para gestão.<sup>59</sup> Mas, a reflexão que se impõe é, também, se essa não seria uma nova forma de sobrevivência da racionalidade instrumental, na medida em que conceitos como desenvolvimento sustentável encontram-se impregnados da idéia de gestão

---

<sup>56</sup> Id., p. 67.

<sup>57</sup> Ibid., p. 67.

<sup>58</sup> Nesse sentido, risco seria a percepção de um perigo possível, mais ou menos previsível por um grupo social ou por um indivíduo que tenha sido exposto a ele. Álea, por sua vez, seria o acontecimento possível; pode ser um processo natural, tecnológico, social, econômico, e sua probabilidade de realização. Finalmente, o perigo é definido como as consequências objetivas de uma álea sobre um indivíduo, um grupo de indivíduos, sobre a organização do território ou sobre o meio ambiente, seria, enfim, um fato potencial e objetivo. VEYRET, Yvette; RICHEMOND, Nancy Meschinet O risco, os riscos. In: VEYRET, Yvette (org.). Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. Trad. Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2007, p. 24.

<sup>59</sup> Idem, p. 18.

dos riscos, portanto, do controle dos efeitos nocivos produzidos pelo avanço da modernidade.

### 1.1.2.2 A individualização forçada

Como definiu Beck, a individualização significa, em primeiro lugar, a *desincorporação*, e, segundo, a *reincorporação* dos modos de vida da sociedade industrial por outros modos novos, em que os indivíduos devem produzir, representar e acomodar suas próprias biografias.<sup>60</sup> Trata-se de um processo involuntário (*forçado*) em que surgem novos estilos de vida, desintegrando-se antigas certezas da sociedade industrial, fazendo brotar novas relações interpessoais e uma *auto-identidade* variável sócio e culturalmente no curso da modernidade que possibilita ao indivíduo, na formação dessa *biografia reflexiva*,<sup>61</sup> sobreviver às tensões típicas de um ambiente social de incertezas. Quando se fala em *desincorporação* e *reincorporação* de modos de vida, deve ser compreendido que não se está falando, então, de *incorporação* da condução da vida aos modelos tradicionais da sociedade industrial, mas, da substituição, da desintegração (*desincorporação*, portanto) das maneiras individuais e coletivas de viver (*a tradição perde seu domínio*, no dizer de Giddens<sup>62</sup>) e que são substituídas por uma nova forma de agir que foge à *biografia padronizada*,<sup>63</sup> diante da diversidade de opções, de aberturas sociais próprias da modernização avançada.

No interior desse cenário de indecisão, de incerteza, próprio de situações ambivalentes,<sup>64</sup> o ser humano acha-se inserido num processo de individualização que o constrange a sempre procurar novas ações no mundo que, por sua vez, apresenta-se em constante movimento, impedindo, desse modo, que a pessoa descanse, acomode-se, readapte-se. Como diz Bauman,

<sup>60</sup> BECK; GIDDENS; LASH, op. cit., p. 24.

<sup>61</sup> GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, p. 54 *usque* 57.

<sup>62</sup> Idem, p. 13.

<sup>63</sup> BECK; GIDDENS; LASH, loc. cit., p. 26.

<sup>64</sup> Quando dizemos que coisas ou situações são ambivalentes, o que desejamos dizer é que não podemos estar certos do que vai acontecer nem saber como nos comportar, tampouco prever qual será o resultado de nossas ações. BAUMAN, Zygmunt. *A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas*. Trad. José Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008, p. 78.

%a a individualização é uma fatalidade, não uma escolha. Na terra da liberdade individual de escolher, a opção de escapar à individualização e de se recusar a participar do jogo da individualização está decididamente fora da jogada+<sup>65</sup> As dificuldades da modernidade reflexiva, decorrentes dos riscos gerados, são lançadas, no que tange ao dever, necessidade e forma de enfrentá-las (como também o insucesso do agir) sobre o indivíduo.

Um aspecto central na percepção da *individualização forçada* da modernidade reflexiva é o que se refere aos modos ou estilos de vida, que são %um conjunto mais ou menos integrado de práticas que um indivíduo abraça, não só porque essas práticas preenchem necessidades utilitárias, mas porque dão forma material a uma narrativa particular da auto-identidade+<sup>66</sup> Quer dizer, constituem-se num conjunto de práticas onde, no dizer de Beck, as %biografias são acomodadas+<sup>67</sup> por meio de rotinas que resultam de decisões (escolhas) que são tomadas pelas variadas opções que se apresentam ao indivíduo no curso da modernidade reflexiva; não se trata, portanto, de uma liberdade para escolher dentre padrões fixos estabelecidos por uma sociedade tradicional; antes, impõe-se como uma obrigação ao indivíduo que, agora autoconfrontado com uma multiplicidade de escolhas e com a incerteza sobre quais delas devem ser selecionadas, não tem outra alternativa, senão adotar o estilo de vida que lhe dê pelo menos a %sensação da continuidade da segurança ontológica+<sup>68</sup> Esse conjunto de práticas adotadas pelo indivíduo (vestir, comer, optar por uma carreira etc.), portanto, transmite tal *sensação de continuidade*, dando uma certa consistência e direção na escolha das opções que o indivíduo decide tomar na %compulsão para encontrar e inventar novas certezas para si e para os outros que não a possuem+<sup>69</sup>

Como se pode concluir, então, o processo de individualização tem como resultado a *construção de identidades* que são *fontes de significado* <sup>70</sup> para os atores sociais (indivíduo ou coletividade). Donde se infere que a

---

<sup>65</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 43.

<sup>66</sup> GIDDENS, ibidem, p. 79.

<sup>67</sup> BECK; GIDDENS; LASH, ibidem, p. 24.

<sup>68</sup> GIDDENS, idem, p. 80.

<sup>69</sup> BECK; GIDDENS; LASH, idem, p. 26.

<sup>70</sup> Diz Castells, %defino significado como a identificação simbólica, por parte de um ator social, da finalidade da ação praticada por tal ator+ CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. Trad. Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 23.

individualização que se desenvolve no cerne da modernidade reflexiva constitui-se numa busca por uma nova identidade que dê sentido ou conteúdo às ações das pessoas. A questão, contudo, que deve ser salientada nesse processo de (re) construção de identidades é que, numa sociedade pós-tradicional, marcada por rupturas históricas (descontinuidades), a denominada *identidade legitimadora*,<sup>71</sup> fragmentada pelo déficit da racionalidade cognitivo-instrumental, já não encontra o *significado* por parte dos atores sociais (ausência do processo de internalização), forçando os indivíduos a uma procura por novas identidades diante das, também, novas condições de vida que se apresentam. Tal situação caracteriza, sem dúvida, um período de incertezas, próprio, portanto, de uma modernização que se volta para si mesma, na medida em que os indivíduos são autoconfrontados com seus modos de viver que se mostram em desintegração (desincorporação) e, compulsivamente, (re) encontram, (re) inventam novas maneiras (reincorporação), construindo uma nova identidade, a *identidade de projeto*.<sup>72</sup> Para Castells, na sociedade em rede,<sup>73</sup> o processo de transformação social na esteira de construção da identidade de projeto tem origem a partir da *identidade de resistência*,<sup>74</sup> em que a busca pelo significado ocorre no âmbito da reconstrução de identidades defensivas<sup>75</sup> (de resistência). Esse aspecto, entretanto, suscita a discussão sobre o terceiro componente da modernização reflexiva, a globalização.

<sup>71</sup> Aquela que é introduzida pelas instituições dominantes da sociedade no intuito de expandir e racionalizar sua dominação em relação aos atores sociais...+ CASTELLS, idem, p. 24.

<sup>72</sup> Ocorre quando os atores sociais, utilizando-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, de buscar a transformação de toda a estrutura social+ CASTELLS, ibidem, p. 24.

<sup>73</sup> Pode-se dizer que a *sociedade em rede* caracteriza-se pela primazia da morfologia social sobre a ação social+ Isso significa que, na sociedade em rede, ocorre uma penetrabilidade do paradigma da tecnologia de informação por toda a estrutura social, formando a base da *sociedade informacional*. CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Trad. Alexandra Lemos Catarina Lorga e Tânia Soares. 2ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005, p. 605.

<sup>74</sup> Criada por atores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo opostos a estes últimos+ CASTELLS, *O poder da identidade*, op. cit., p. 24.

<sup>75</sup> Idem, p. 27.

### 1.1.2.3 Globalização

Os autores dão à globalização diversas dimensões que se expressam por conceitos, tais como *economia global*,<sup>76</sup> *emprego global*,<sup>77</sup> *terror global*,<sup>78</sup> *cassino global*<sup>79</sup> e, ainda, *globalização da miséria humana*,<sup>80</sup> *globalização tecnológica*,<sup>81</sup> *globalização dos direitos humanos*,<sup>82</sup> *globalização negativa*.<sup>83</sup> Isso é suficiente para demonstrar a necessidade de definir-se o sentido da palavra *globalização* para os propósitos deste trabalho. Desse modo, num primeiro momento, é importante distinguir alguns termos que surgem relacionados ao estudo da globalização, v.g., mundialização,

<sup>76</sup> Onde as principais actividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como as suas componentes (capital, trabalho, matérias primas, administração, informação, tecnologia e mercados), estão organizados à escala global, directamente ou mediante uma rede de relações entre os agentes económicos+ CASTELLS, *A sociedade em rede*, loc. cit., p. 95.

<sup>77</sup> Que se verifica, essencialmente, num processo de globalização do trabalho especializado (...), como no caso de analistas financeiros, cientistas, engenheiros, programadores de computadores...+ e, ainda, as estrelas do desporto, gurus espirituais, consultores políticos e criminosos profissionais+ Mas, em sentido contrário, as massas de trabalhadores permanecem desordenadas e fora desse contexto de *globalização do trabalho*, dificultando a formação de um mercado de trabalho global unificado, e, conseqüentemente, uma força de trabalho global+ CASTELLS, *ibidem*, p. 158-161; 304 *usque* 314.

<sup>78</sup> Diz Habermas que o terror global que culminou com o ataque de 11 de setembro carrega os traços anarquistas da revolta impotente dirigida contra um inimigo que não pode ser derrotado em qualquer sentido pragmático. O único efeito possível que ele pode exercer é chocar e alarmar o governo e a população+ BORRADORI, Giovanna. *Filosofia em tempo de terror*: diálogos com Jürgen Habermas e Jacques Derrida. Trad. Roberto Muggiati. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, p. 46.

<sup>79</sup> Uma das características do capitalismo na era da globalização. No cassino global operado por máquinas eletrônicas, os fluxos financeiros não seguem uma lógica de mercado. Os mercados são continuamente manipulados e transformados por estratégias de investimento criadas em computador, pelas percepções subjetivas de analistas influentes, por acontecimentos políticos em qualquer parte do mundo e . o que é mais significativo . por turbulências inesperadas causadas pelas interações complexas dos fluxos de capital nesse sistema altamente não-linear+ CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2005, p. 150.

<sup>80</sup> Que, entre outras conseqüências, movimenta milhões de pessoas ao redor do mundo+ inclusive os refugiados. CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 11ª Ed. Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 172.

<sup>81</sup> Onde as tecnologias (típicas de uma sociedade do conhecimento e da informação) superam as distâncias geográficas e sociais, graças a invenções como aviões supersônicos, informática, satélites etc., reforçando as interdependências entre comunidades locais, nacionais e internacionais como em nenhuma outra época histórica anterior (esta tecnologia ha reforzado las interdependências entre comunidades locales, nacionales e internacionales como no se había visto en ninguna época histórica anterior)+ BECH, Ulrich. *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1998, p. 62.

<sup>82</sup> Segundo Lindgren Alves, uma tendência resultante de processo histórico longo, iniciado com a Revolução Francesa e reconfirmado pela Declaração Universal de 1948+ ALVES, J. A. Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994, p. XLIII.

<sup>83</sup> Ou seja, uma globalização não restringida, suplementada ou compensada por uma contrapartida positiva que ainda é, na melhor das hipóteses, uma esperança distante, embora também seja, segundo alguns prognósticos, um empreendimento desesperado+ BAUMAN, Zigmunt. *Medo líquido*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008, p. 126.

internacionalização, e planetarização, ficando, desde já, a advertência de que são vocábulos empregados com uma variedade enorme de sentidos, conforme a abordagem que se realiza a respeito do assunto. Todavia, ainda assim, torna-se fundamental estabelecer os limites em que são empregados esses conceitos nesta obra, a fim de que os marcos teóricos permaneçam na condição semântica pela qual se optou.

Segundo Fariñas Dulce, mundialização é um processo que (...) tem a ver com a ação de descobrir e ocupar o mundo, e tem, portanto, um sentido territorial e geográfico.<sup>84</sup> Por sua vez, Latouche reconhece que a mundialização encontra suas raízes no projeto mesmo da modernidade.<sup>85</sup> Assim, constitui-se a mundialização num processo (procedimento) que consiste num mecanismo de apropriação e repartição de territórios. Na época da modernidade, as raízes da mundialização tornaram-se visíveis com a descoberta e conquista do Novo Mundo. Talvez por esse motivo, Fernando Henrique Cardoso tenha afirmado que os portugueses foram os pais da globalização, conforme destacou Avelãs Nunes que, inclusive, identificou essa mundialização com aquilo que ele chamou de primeira onda de mundialização e de globalização.<sup>86</sup> A mundialização deve ser vista, nessa perspectiva, como uma dinâmica expansionista de apropriação de territórios, de conquistas colonizadoras, marcada, ainda, pela pilhagem de vários povos e pelo tráfico de escravos.<sup>87</sup> Caracterizaria, dessa maneira, um período que iniciara no alvorecer da modernidade, formando-se os Estados nacionais e estabelecendo-se o casamento, até que a morte os separe, entre política e poder soberanos.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> É un proceso, que (...) tiene que ver con la acción de descubrir y ocupar el mundo, y tiene, por tanto, un sentido territorial y geográfico. FARIÑAS DULCE, María José. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Dykinson, 2004, p. 9. Tradução livre do autor.

<sup>85</sup> La mundialización encuentra sus raíces em el proyecto mismo de la modernidad. LATOUCHE, Serge. La mundialización de la economía y sus efectos sobre el medio ambiente. In: ANALES DE LA CÁTEDRA FRANCISCO SUAREZ. Mundialización económica y crisis político-jurídica, Granada, n. 32, p. 18, [s.d.]. Tradução livre do autor.

<sup>86</sup> AVELÃS NUNES, António José. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 67.

<sup>87</sup> Idem, p. 67.

<sup>88</sup> Para Bauman, a globalização provocou a separação (e o iminente divórcio) entre o poder e a política. *Política* entendida como a capacidade de decidir tanto a direção como o objetivo de uma ação; enquanto que *poder* compreendido como a capacidade concreta de agir. O poder de agir segue, então, na direção de um espaço global. BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007, p. 8.

A internacionalização, a seu turno, refere-se a um processo político-jurídico pelo qual são estabelecidas relações institucionais entre os Estados nacionais.<sup>89</sup> Apresenta-se como uma fase, posterior às duas Grandes Guerras, em que as Nações, motivadas pelos horrores e conseqüências desses conflitos armados de alcance mundial, decidem, por meio de Acordos, a formação de organismos internacionais para a obtenção e defesa de fins comuns; contudo, sem que isso represente qualquer intromissão no modelo tradicional de soberania.<sup>90</sup> A internacionalização representa uma tentativa da humanidade em conter as violações sistemáticas e massivas de direitos inerentes à pessoa humana e que consistiu numa abertura das fronteiras dos Estados-Nação, mas, como já dito acima, sem uma redução da soberania clássica.

Partindo, porém, desse conceito acima, a internacionalização não pode ter como início o período posterior às duas Guerras Mundiais, pois bem antes da Primeira Guerra Mundial já se desenhara um processo de intensificação dos vínculos entre economias nacionais diversas.<sup>91</sup> Esse processo, de certa forma, coincide com a *segunda onda de globalização* de que falou Avelãs Nunes.<sup>92</sup> Dessa maneira, o processo de internacionalização iniciaria no final do século XIX. Um período, portanto, marcado pelo imperialismo e crescentes arranjos entre sociedades nacionais na busca de uma construção de sistemas internacionais que fortalecessem a paz internacional.<sup>93</sup> Daí a afirmação de que se constitui numa época de ouro do Direito Internacional. Multiplicam-se normas, práticas e instrumentos jurídicos nas relações entre Estados...<sup>94</sup>

No que diz respeito à planetarização, Dreifuss diz que se trata de uma dimensão que resulta de um desdobramento dos processos de mundialização e globalização.<sup>95</sup> Nessa linha, a planetarização lida com conflitos e

---

<sup>89</sup> Hace referencia al proceso por el cual se establecen relaciones institucionales entre los Estados nacionales+ FARIÑAS DULCE, op. cit., p. 9. Tradução livre do autor.

<sup>90</sup> Idem, p. 9.

<sup>91</sup> Una intensificación de los vínculos entre economías nacionales diversas+ HELD, David; MCGREW, Anthony. *Globalización/antiglobalización*. Sobre la reconstrucción del orden mundial. Barcelona: Ediciones Paidós, 2003, p. 53.

<sup>92</sup> AVELÃS NUNES, idem, p. 67.

<sup>93</sup> É desse período, por exemplo, o Concerto Europeu, a União Postal Internacional e as Conferências de Haia.

<sup>94</sup> NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 72.

<sup>95</sup> DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996, p. 171.

contenciosos transnacionais e transfronteiriços;<sup>96</sup> relacionando-se ao aspecto da fragmentação do poder (capacidade de ação), ou seja, um processo de preenchimento do espaço de gestão normativa resultante do déficit de atuação estatal diante dos impactos da nova configuração mundial globalizante. Mas, segundo Dreifuss, esse alargamento dos poderes regulatórios não se daria na formação de *poderes mundiais públicos*, uma vez que são empresas e organismos multilaterais que alimentam, fomentam esse alcance planetário da gestão global, para dirimir conflitos, impor regras de comportamento, e buscar a tranquilização de suas diversas regiões, tendo em vista o cenário dos novos desafios e metas que o século 21 apresenta.<sup>97</sup> A planetarização consistiria, então, num processo supranacional (acima de), de gerência de política planetária onde os atores centrais são corporações, convivendo com um tecido de relações internacionais e incipientes relações sociais transfronteiriças.<sup>98</sup>

Como se denota, o conceito de planetarização parece apontar, na realidade, para o desenvolvimento do próprio processo de globalização. Assim, enquanto Dreifuss aponta o Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum*) como exemplo de um espaço de articulação e planejamento de atuação planetária de relações supranacionais,<sup>99</sup> o sociólogo Touraine indica como movimento de *antiglobalização* o Fórum Social Mundial (*World Social Forum*), declarando, inclusive, que o movimento antiglobal se rebatizou, passando a chamar-se altermundialista.<sup>100</sup> Quer dizer, conclamando a todos para uma gestão democrática das mudanças históricas globais, o movimento altermundialista (antiglobalização) manifesta-se como oposição ao processo de globalização (e não de planetarização). Assim, ainda que admitindo o esforço da construção teórica de Dreifuss, as articulações para uma gestão sócio-político-econômica mundial, bem como as reações articuladas para enfrentamento desse processo, podem ser examinadas sob o conceito de globalização.

---

<sup>96</sup> Idem, p. 172.

<sup>97</sup> DREIFUSS, René Armand. *Transformações: matrizes do século XXI*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004, p. 53.

<sup>98</sup> Idem, p. 59.

<sup>99</sup> Ibidem, p. 59.

<sup>100</sup> TOURAINE, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Trad. Gentil Avelino Titton. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, p. 36.

Feitas as distinções acima, resta, agora, definir o último elemento indicado por Beck como componente da modernização reflexiva: a globalização. Inicialmente, como bem observou Daniella Dias, deve-se ter o cuidado indispensável para não cair na armadilha de idéias equivocadas que delimitam a dimensão da globalização no aspecto econômico, sustentando que o capitalismo sem Estado seria fato inexorável.<sup>101</sup> Nessa linha, quando se reduzem as multidimensões da globalização a um pensamento e a uma ação unidimensionais onde a sociedade mundial é reduzida e falseada em termos de sociedade mundial de mercados,<sup>102</sup> estar-se-ia diante do *globalismo* que seria uma ideologia que pugna pelo domínio do mercado mundial sem travas políticas, ou seja, uma ideologia neoliberal que objetiva o imperialismo econômico.<sup>103</sup> É conveniente, contudo, mencionar que Ianni compreende o *globalismo* sob outra perspectiva, afirmando que o *globalismo* não se reduz ao neoliberalismo e muito menos se expressa apenas nessa ideologia. Tanto compreende o neoliberalismo como o socialismo.<sup>104</sup> Por ser tratar de uma realidade muitas vezes fugidia, o *globalismo* encontra-se impregnado de tendências ideológicas, assim como de correntes de pensamento, simultaneamente à multiplicação de formações nacionais e dos regimes políticos, à pluralidade das culturas, religiões, línguas, e etnias ou raças.<sup>105</sup> Portanto, o *globalismo*, na visão de Ianni, incorporaria não apenas o neoliberalismo, mas ainda o socialismo e até mesmo o nazismo.

O *globalismo* seria, desse modo, o resultado de diversos processos econômicos, sociais, políticos e culturais que atuam em diferentes níveis da realidade, em âmbito local, nacional, regional e mundial,<sup>106</sup> o que equivale a dizer que o *globalismo* representa a intensificação ou desdobramento do processo de globalização. Daí afirmar Ianni que as configurações do *globalismo* constituem-se em realidades sociais, econômicas, políticas e culturais que emergem e dinamizam-se com a globalização do mundo, ou a

<sup>101</sup> DIAS, Daniella S., op. cit., p. 43.

<sup>102</sup> a la sociedad mundial se reduce y falsea em términos de sociedad mundial de mercado+ BECK, ¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización, op. cit., p. 164. Tradução livre do autor.

<sup>103</sup> DIAS, Daniella S., idem, p. 44.

<sup>104</sup> IANNI, Octavio. *A era do globalismo*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 190.

<sup>105</sup> Idem, p. 190.

<sup>106</sup> Ibidem, p. 184.

formação da sociedade global,<sup>107</sup> identificando, inclusive, que tal realidade de âmbito global emergiu de modo evidente, no fim do século XX, a partir do desabamento do mundo bipolarizado em capitalismo e comunismo.<sup>108</sup> Como se vê, então, o globalismo representa uma ruptura histórica oriunda do complicado jogo de forças e que caracterizaria o surgimento de uma nova etapa mundial, o início de outro ciclo da história, talvez mais universal do que outros, e cenário espetacular de outras forças sociais e outras lutas sociais.<sup>109</sup> Portanto, na perspectiva de Ianni, o globalismo estaria longe de significar tão-somente uma dimensão econômica da globalização alicerçada na ideologia neoliberal, na medida em que ele se apresenta como uma totalidade histórica de configuração abrangente, contraditória, de estrutura e dinâmica nebulosas e que constituiria uma realidade social, econômica, política e cultural de âmbito transnacional.<sup>110</sup> O globalismo, compreendido dessa maneira, aproxima-se (ou confunde-se) do conceito de *globalidade*.

Daniella Dias, analisando o conceito de globalidade, informa que ela caracteriza-se por esse crescente intercâmbio internacional no aspecto econômico, proporcionado pela revolução tecnológica da comunicação, aliada à convivência de diferentes culturas na sociedade mundial.<sup>111</sup> A base da globalidade situa-se, por conseguinte, na interdependência de variadas dimensões (econômicas, sociais, políticas, culturais, etc.) que, num jogo complexo e recheado de conflitos e contradições, constroem mais do que uma sociedade mundial, vão modelando uma autêntica sociedade em rede constituída por redes de produção, poder e experiência, que constroem a cultura do virtual nos fluxos globais, que transcendem o tempo e o espaço.<sup>112</sup>

Esse processo de globalidade, aliás, fora observado por Marx, quando verificou que o desenvolvimento tecnológico teve uma função primordial para a transformação capitalista do modo de produção que, por sua vez, criou as condições materiais para uma síntese nova, superior, para a união da

---

<sup>107</sup> Id., p. 183.

<sup>108</sup> Ibid., p. 184.

<sup>109</sup> Idem, p. 185.

<sup>110</sup> Ibidem, p. 188.

<sup>111</sup> DIAS, Daniella S., loc. cit., p. 45.

<sup>112</sup> CASTELLS, Manuel. *O fim do milênio*. Trad. Alexandra Figueiredo e Rita Espanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 476.

agricultura e da indústria.<sup>113</sup> Essa síntese nova é inerente ao sistema capitalista que necessita de constantes evoluções nas suas relações sociais de produção, ou seja, a revolução contínua, o abalo constante de todas as condições sociais, a eterna agitação e incerteza distinguem a época burguesa de todas as precedentes.<sup>114</sup> É, sobretudo, a necessidade econômica que vai construindo a globalidade, flexibilizando as fronteiras políticas e decompondo as barreiras financeiras, forçando passagem para que práticas culturais movimentem-se em direção a um *espaço global* onde se multiplicam e manifestam-se uma pluralidade de interesses e de atores que não encontram mais respostas prontas, acabadas nos parâmetros teóricos do Estado-nação. Não é sem razão, portanto, que Daniella Dias conclui que a globalidade reflete a sociedade mundial<sup>115</sup>

A nova sociedade mundial ou global resulta, assim, de uma invasão burguesa sobre o planeta, ditada pela natural expansão capitalista que encontrou, no curso da modernidade, as condições favoráveis à concretização de sua estrutura onipresente. A globalidade, nesse sentido, relaciona-se ao caráter cosmopolita da produção e do consumo, uma vez que, como destacou Marx, a necessidade de um mercado constantemente em expansão impele a burguesia a invadir todo o globo. Necessita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte.<sup>116</sup> Evidente que, com a terceira onda de globalização,<sup>117</sup> a globalidade emergiu de forma definitiva, tornando sensíveis as questões ligadas a esse processo, tais como, a miséria humana, o trabalho, a crise ambiental, o fluxo de pessoas, os refugiados, entre outras. Disso resulta que a compreensão do processo de globalização constitui-se, realmente, no fio condutor para a interpretação dos fatos que atravessam a primeira modernidade e desembocam na segunda modernidade.

<sup>113</sup> MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: livro I*. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 22ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 570.

<sup>114</sup> MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Cartas filosóficas e o manifesto comunista de 1848*. São Paulo: Editora Moraes, 1987, p. 105/106.

<sup>115</sup> DIAS, Daniella S., *ibidem*, p. 45.

<sup>116</sup> MARX, e ENGELS, *idem*, p. 106.

<sup>117</sup> Trata-se de um período em que a produtividade do trabalho humano e a produção efectiva de riqueza têm aumentado como em nenhum outro período da história, incluindo o período da primeira Revolução Industrial. AVELÃS NUNES, *op. cit.*, p. 70/73.

Não é fácil definir, sem divergência, o que significa, afinal, globalização, diante da diversidade do emprego dessa palavra<sup>118</sup> e, provavelmente, por ela carregar em si mesma os traços de uma época de profundas mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais. Daí, porque Beck adverte que %globalização é seguramente a palavra (...) pior empregada, menos definida, provavelmente a menos compreendida, a mais nebulosa e politicamente a mais eficaz dos últimos . e sem dúvida também dos próximos . anos+<sup>119</sup> Desse modo, talvez por conta das incertezas que qualquer conceito de globalização conduz, Boaventura, reconhecendo as várias definições de globalização centradas na *nova* economia mundial, mas, privilegiando dimensões sociais, políticas e culturais, entende que %não existe estritamente uma entidade única chamada globalização; existem, em vez disso, globalizações. A rigor, este termo só deveria ser usado no plural+<sup>120</sup> Por essa perspectiva , defendendo um conceito processual abrangente e, ainda, pressupondo que a *localização* encontra-se inserida na própria *globalização*, Boaventura sustenta que esta última %o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de considerar como sendo local outra condição social ou entidade rival+<sup>121</sup> Nesse sentido, haveria uma estreita relação entre duas esferas, aparentemente antagônicas, a localização e a globalização. Tal situação de profunda conexão entre o local e o global, como destacou Bauman, levou Roland Robertson a criar o termo *glocalização*,<sup>122</sup> utilizado por Beck para descrever que a globalização *cultural* significa, sobretudo, %glocalização+ ou seja, %um processo cheio de muitas contradições, tanto no que diz respeito a seus conteúdos como

<sup>118</sup> No dizer de Domingos Leite, %o caráter polissêmico e elástico de termos como globalização (...) o seu uso indistinto, sinonímico e prolífico, bem como o de suas associações, inter-relações e numerosas adjetivações, constitui uma espécie de lexicologia característica das atuais sociedades midiáticas...+ LIMA FILHO, Domingos Leite. *Dimensões e limites da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004, p. 43.

<sup>119</sup> %Globalización es a buen seguro la palabra (...) peor empleada, menos definida, probablemente la menos comprendida, la más nebulosa y políticamente la más eficaz de los últimos . y sin duda también de los próximos . años+ BECK, *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, op. cit., p. 40. Tradução livre do autor.

<sup>120</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 433.

<sup>121</sup> Idem, p. 433.

<sup>122</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000, p. 124.

à multiplicidade de suas conseqüências.<sup>123</sup> Adiante, retornar-se-á a essa categoria de análise, a *glocalização*, quando se examinar especificamente a teoria da territorialidade.

Como se depreende acima, resta extremamente complicada a tarefa de elaborar uma teoria geral da globalização, pois as suas variadas e interligadas dimensões (econômicas, sociais, políticas, culturais, tecnológicas, ecológicas) obstaculizam a compreensão uniforme dos fenômenos que circulam *ao longo* e *ao largo* desse processo. Mas, ainda que não se consiga a precisão esperada,<sup>124</sup> é possível encontrar elementos comuns para as distintas dimensões e controvérsias da globalização. Quais seriam, então, esses pontos comuns que formariam a base da globalização? Há autores que identificam num conjunto de desenvolvimentos econômico e tecnológico o *núcleo da globalização*.<sup>125</sup> Porém, as dimensões tecnológicas e econômicas, ainda que fundamentais à compreensão desse processo, não podem resumir, ou melhor, formar o denominador comum (*o núcleo*) para o significado da globalização. Diante disso, uma síntese, para onde convergem as diversas dimensões globalizantes e por onde atravessam as variadas controvérsias sobre o tema, foi muito bem identificada por Beck, quando afirma que *“a globalização significa a morte do afastamento”*.<sup>126</sup> Quer dizer, com a globalização dissolvem-se as fronteiras, as separações, o isolamento que foram a tônica das sociedades e Estados nacionais, ou seja, *“a globalização tem algo a ver com a tese de que todos vivemos agora em um mesmo mundo”*.<sup>127</sup>

A afirmação de que *“todos vivemos agora em um mesmo mundo”* é contestada por Milton Santos que, adotando uma postura próxima àquela

---

<sup>123</sup> *“La globalización significa sobre todo ‘glocalización’, es decir, un proceso lleno de muchas contradicciones, tanto por lo que respecta a sus contenidos como a la multiplicidad de sus consecuencias”*. BECH, *¿Qué es la globalización?*, op. cit., p. 56. Tradução livre do autor.

<sup>124</sup> Pois, na marcante imagem de Beck, *“ser preciso aqui é o mesmo que pretender pintar uma gelatina lançada na parede”* (*“pretender ser precisos aquí es lo mismo que intentar pintar un flan estrellado en la pared”*). BECK, *idem*, p. 41. Tradução livre do autor.

<sup>125</sup> *“It is clear that a set of technological and economic developments are at the core of globalization”*. VRANKEN, Jan; DECKER, Pascal De; NIEUWENHUYZE, Inge Van. *Social inclusion, urban governance and sustainability*. Towards a conceptual framework for the UGIS research project. Antwerp-Apeldoorn: Garant, 2003, p. 12/13. Tradução livre do autor.

<sup>126</sup> *“La globalización significa la muerte del apartamiento”*. BECK, *ibidem*, p. 42. Tradução livre do autor.

<sup>127</sup> *“La globalización tiene algo que ver con la tesis de que todos vivimos ahora en un mismo mundo”*. GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Trad. Pedro Cifuentes. Madrid: Taurus, 2000, p. 20. Tradução livre do autor.

seguida pelos céticos,<sup>128</sup> reconhece apenas que as fronteiras mudaram de significação, mas o processo de globalização exigiria a presença cada vez mais viva do poder governamental, a fim de tornar efetivas as *atividades globalizadas* no interior de um território, ou seja, isso equivale a dizer que a humanidade desterritorializada é apenas um mito.<sup>129</sup>

Na realidade, as duas posições não se apresentam tão antagônicas como parecem. A idéia de que se vive em só mundo está em consonância com o reconhecimento que faz Milton Santos de que, de fato, as fronteiras mudaram de significação.<sup>130</sup> Seria ingenuidade afirmar que os Estados-nação deixaram de ser poderosos ou que seus líderes perderam completamente sua capacidade de influenciar o mundo. Não é essa a questão. O que a globalização produz é justamente a *mudança de significação das fronteiras*. Externamente, as instituições apresentam-se inalteráveis, mas, internamente, uma (des) ordem toma conta das esferas política, social, econômica, cultural, semeando incertezas e inseguranças onde, antes, havia, a homogeneidade garantida, sobretudo, pela soberania do Estado-nação.<sup>131</sup> Forma-se, então, um quadro de transnacionalização em que as instituições já não respondem mais às finalidades que outrora cumpriam (ou fingiam cumprir), diante da mudança provocada, entre outros, pela emergência do paradigma da segunda modernidade (caracterizado, v.g., pelo princípio da incerteza, sociedade de risco, fluxos financeiros e de capitais eletrônicos, sistemas de comunicação, mobilidade humana), surge a necessidade de que as deficiências das instituições sejam supridas de algum modo. Dito de outra forma, quando se fala

---

<sup>128</sup> Na visão dos céticos, a ideologia da globalização funciona como um mito necessário por meio do qual os políticos e os governos disciplinam seus cidadãos para satisfazer às exigências do mercado global (a ideología de la globalización funciona como un mito necesario, a través del cual los políticos y los gobiernos disciplinan a sus ciudadanos para satisfacer las exigencias del mercado global). HELD; MCGREW, op. cit., p. 16.

<sup>129</sup> SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 42.

<sup>130</sup> Idem, p. 42.

<sup>131</sup> Giddens dá-lhes o nome de *instituições-concha*, ao dizer que são instituições que se tornaram inadequadas para o cumprimento das tarefas para as quais foram chamadas (son instituciones que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llamadas a cumplir). GIDDENS, *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*, op. cit., p. 31.

em transnacionalização não se está referindo a uma %humanidade desterritorializada+, mas a uma %desterritorialização do social+.<sup>132</sup>

Durante séculos, os Estados seguiram estruturando soberanamente a vida social, estabelecendo marcos que consistiam em verdadeiras normas para a organização de sua economia, da política interna, dos estilos de vida, definindo classes e, para as conseqüências %naturais+ desse processo expansionista da racionalidade instrumental, apresentavam respostas colhidas no seio do projeto da primeira modernidade: para diminuir ou eliminar a pobreza, mais crescimento econômico; para alavancar o desenvolvimento nacional, maior progresso técnico-científico; para conter a violência e revoltas, o uso da força, das normas e de ideologias. Enfim, todo esse conjunto de soluções inseria-se nos limites do Estado-nação que era o maestro de uma orquestra que executava a sinfonia composta e impressa na partitura do capitalismo.<sup>133</sup> Ora, como a concepção de Estado encontra-se, desde o início da modernidade clássica, ligada à idéia de território, cabia a esse mesmo Estado estabelecer ou ordenar a vida social, por meio de normas, nos seus limites territoriais, optando por um modelo de ordenação que projetava os interesses daqueles que dirigissem o Estado.

Entretanto, o processo de modernização da segunda modernidade é reflexivo, volta-se para si mesmo no curso de seu desenvolvimento. A expansão econômica e o progresso tecnológico acelerado, principalmente, a partir da segunda metade do século XX, fizeram emergir situações novas que já não encontravam soluções prontas, padronizadas na cartilha do Estado-nação (o que equivale a dizer que %a orquestra desafinou+), na medida em que as conseqüências sociais (desejadas ou não) fugiram do controle das instituições em vigor na primeira modernidade.

Como salientou Bauman, %longe de ser um estado objetivo, impessoal, físico, a distância é um produto social; sua extensão varia dependendo da velocidade com a qual pode ser vencida+.<sup>134</sup> Por ser um %produto social+, quando a distância se encurta ou, praticamente, desaparece, ocorre, como

<sup>132</sup> BECK, Ulrich. *Un nuevo mundo feliz*. La precariedad del trabajo em la era de la globalización. Barcelona: Ediciones Paidós, 2000, p. 34.

<sup>133</sup> %O governo do Estado moderno é apenas um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia+. MARX e ENGELS, op. cit., p. 104.

<sup>134</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999, p. 19.

efeito secundário da *velocidade com a qual pode ser vencida*, a desterritorialização do social, mencionada anteriormente. Desse modo, a transnacionalização não quer dizer o fim ou a morte dos Estados nacionais, mas, uma mudança no significado das fronteiras. Tal mudança deu-se, pelo menos, em dois sentidos: pela redução da distância e pelo enfraquecimento do Estado.

Quanto ao primeiro sentido, Giddens diz que a globalização é, essencialmente, a ausência à distância a ausência predomina sobre a presença, não na sedimentação do tempo, mas graças à reestruturação do espaço.<sup>135</sup> Essa ausência à distância, que desconsidera as antigas fronteiras geográficas do Estado-nação tornou-se possível em decorrência do desenvolvimento tecnológico em vários setores da atividade humana. Somente para exemplificar, o progresso do transporte em geral que diminuiu o tempo de deslocamento entre os espaços (trens, aviões, automóveis, lanchas) gerou, também, uma redução da idéia de distância com impacto nas fronteiras, tanto dos Estados quanto de suas culturas, devendo levar-se em consideração, ainda, a construção de um espaço virtual (cibernético) que desconhece territórios ou fronteiras, pela formação de uma rede de informação mundial. Isso, contudo, não representa o reconhecimento de que, com a globalização, todos, indistintamente, podem deslocar-se sem restrições, pois, como observou Bauman, em vez de homogeneizar a condição humana, a anulação tecnológica das distâncias temporais/espaciais tende a polarizá-la.<sup>136</sup> Nessa perspectiva, fica compreensível a afirmação mencionada por Milton Santos ao falar do mito da humanidade desterritorializada, uma vez que a redução das distâncias não provocou a homogeneização da condição humana (humanidade desterritorializada), mas, pelo contrário, polarizou as diferenças, emancipando alguns seres humanos das limitações espaciais e, ao mesmo tempo, arrastando outros para o confinamento de um território que perde o seu significado tradicional estabelecido pela construção das distâncias. Ou seja, alguns podem agora mover-se para fora da localidade . qualquer localidade .

<sup>135</sup> GIDDENS; BECK; LASH, Scott, loc. cit., p. 118.

<sup>136</sup> BAUMAN, *Globalização: as conseqüências humanas*, idem, p. 25.

quando quiserem. Outros observam, impotentes, a única localidade que habitam movendo-se sob seus pés.<sup>137</sup>

É, portanto, esse caráter dialético da globalização que (des) integra as localidades, provocando a *morte do afastamento* (pela redução veloz das distâncias), mas, ao mesmo tempo, exigindo um isolamento garantido<sup>138</sup> da localidade que perdera o significado social. Parece contraditório (e não deixa de ser, como condição reveladora da segunda modernidade), mas a situação processa-se da seguinte maneira: a revolução tecnológica e econômica produziu, entre outras conseqüências, a redução ou eliminação das distâncias (conforme a velocidade), formando, de um lado, um único espaço (todos vivemos agora num mesmo mundo) para determinadas pessoas (emancipadas em relação às limitações territoriais) que passam a exigir dos Estados apenas uma reestruturação do território no sentido de garantir o isolamento que os torne invulneráveis ao ambiente local. Por outro lado, os confinados nas limitações do território encontram-se presos ao local que perdeu seu significado (concreto, sólido, fronteiro) e se acham impossibilitados de sair do espaço, pois não têm mobilidade nem capacidade de agirem à distância.

No que se refere ao segundo sentido, o enfraquecimento de Estados, novamente, aqui, entra em cena o aspecto dialético da globalização. A natureza expansionista e fragmentária da dimensão econômica da globalização provocou a perda do controle político da economia que se concentrava no Estado, o que equivale a dizer que as restrições políticas estatais que procuravam proteger a vida social, equilibrando o ritmo da produção com a demanda do consumo (barreiras alfandegárias, incentivo ao consumo interno com abertura de linhas de crédito, proibições de importações, entre outras), foram retiradas dos Estados, gerando a cisão, a que já se referiu alhures, entre poder (econômico) e política, pois o Estado-nação perde, paulatinamente, a capacidade de agir para contornar os efeitos do livre movimento do capital financeiro, restando-lhe, assim, tão-somente o papel de gerenciador das conseqüências sociais locais desse fenômeno. Essa desfronteirização, desterritorialização ou transnacionalização, nesse aspecto, significa que a

---

<sup>137</sup> Ibidem, p. 25.

<sup>138</sup> Idem, p. 27.

outrora economia nacional perdeu o espaço de sua atuação, na medida em que as novas regras do mercado, do capital e das finanças são estabelecidas pelos %senhores do mundo+. Enfim, como bem sintetizou Bauman, %o que quer que restou da política, espera-se, deve ser tratado pelo Estado, como nos bons velhos tempos . mas o Estado não deve tocar em coisa alguma relacionada à vida econômica+.<sup>139</sup> Ora, o que restou da política estatal foi o governo da miséria, administrar as conseqüências de uma dependência econômica às regras que não são mais ditadas por interesses locais, mas supralocais; além disso, e até mesmo como *garantia do isolamento*, cabe, ainda ao Estado assegurar a ordem indispensável ao fluxo dos negócios mundiais, sobretudo por meio da repressão. Se por rebeldia ou loucura, algum Estado-nação imaginar %tocar na economia+, para %regular+ ou %equilibrar+ o padrão de dominação imposto pela globalização econômica, diz, novamente, Bauman que %qualquer tentativa nesse sentido enfrentaria imediata e furiosa punição dos mercados mundiais+.<sup>140</sup>

Se, de um lado, a globalização provocou a perda do controle econômico estatal, isso não significa, por outro lado, a morte do Estado nem a substituição dele por qualquer outra entidade politicamente poderosa ou com soberania global que possa, de algum modo, prejudicar os interesses das empresas globais. O processo globalizante, por ser dialético, desterritorializa e (re) territorializa, fragmenta e (re) integra, transnacionaliza e (re) nacionaliza. Portanto, ao mesmo tempo em que as novas forças econômicas mundiais conduzem à ruptura entre a economia e a política no território do Estado-nação, transnacionalizando o poder decisório, promovem ou estimulam a criação de um novo modelo de Estado (reterritorialização), os denominados *Estados fracos*. A essas novas entidades político-territoriais, metamorfoses da globalização, o que sobrou de soberania foi o dever de uma ação governamental voltada para tornar mais efetiva a lógica da liberdade de movimento do mercado e do capital, pela demolição de todas as barreiras que impeçam a ação econômica transnacional. Esses Estados fracos, contudo, mantêm a configuração formal de Estados, uma vez que a globalização não prescinde da existência estatal para que se possa expandir. São tais Estados,

---

<sup>139</sup> Id., p. 74.

<sup>140</sup> Ibid., p. 74.

por exemplo, que asseguram a ordem interna, combatem a criminalidade, editam leis nacionais e estruturam um corpo de especialistas jurídicos que legitimam as consequências sociais do processo globalizante (desemprego, miséria, crescimento da ilicitude, ampliação da criminalização, violação de direitos humanos). Nessa esteira, há muita coerência na conclusão de Bauman, quando diz que «quase-Estados, Estados fracos podem ser facilmente reduzidos ao (útil) papel de distritos policiais locais que garantem o nível médio de ordem necessário para a realização de negócios (...)».<sup>141</sup>

Fukuyama realiza uma distinção interessante acerca dessa questão relacionada aos *Estados fracos*. Tomando como paradigma os Estados Unidos, ele indaga se a nação americana deve ser considerada um Estado forte ou fraco. A partir disso, responde que há duas dimensões na *estabilidade*, uma ligada ao *escopo* e outra relacionada à *força*. No que tange ao *escopo*, Fukuyama conclui que os Estados Unidos constituem um *Estado fraco*, pois «têm um sistema de governo limitado que tem restringido historicamente o *escopo* da atividade do Estado».<sup>142</sup> Ou seja, o *escopo* são restrições que reduzem as atividades do Estado, estabelecendo as funções governamentais sob rigorosos limites institucionais e, no caso dos Estados Unidos da América (EUA), as limitações ao poder estatal apresentam-se, entre outras, no fortalecimento dos direitos individuais, na separação dos poderes e no federalismo. Quanto à *força*, porém, Fukuyama entende que os EUA são um *Estado forte*, na medida em que «ele possui uma pletora de agências nos níveis federal, estadual e municipal para forçar o cumprimento de tudo, de regras de trânsito à lei comercial...».<sup>143</sup> A *força* reside na capacidade de elaborar e executar as leis e as políticas, manifestando-se em diversas ações como, por exemplo, «de controlar a politicagem, a corrupção e o suborno; de manter um alto nível de transparência e responsabilidade nas instituições governamentais; e, mais importante, de fazer cumprir as leis».<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> Idem, p. 76.

<sup>142</sup> FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005, p. 21.

<sup>143</sup> Idem, p. 21.

<sup>144</sup> Ibidem, p. 23.

Verifica-se que o discurso de Fukuyama é consonante com a política da globalização neoliberal de expansão do mercado e de limitação do Estado.<sup>145</sup> Quando ele defende a construção de Estados fortes, ao declarar que «não temos escolha a não ser retornar ao Estado-nação soberano e tentar mais uma vez aprender como torná-lo forte e eficaz»,<sup>146</sup> a idéia básica consiste na legitimação de um novo imperialismo que promova, sobretudo, a segurança dos países ricos (leia-se: os Estados Unidos da América), pois, segundo Fukuyama, «os países precisam ser capazes de construir instituições estatais não apenas dentro de suas próprias fronteiras, mas também em outros países, mais desorganizados e perigosos».<sup>147</sup> Nesse tipo de pregação política imperialista americana, a questão reside em saber quais são os «outros países mais desorganizados e perigosos». Por certo, os Estados Unidos, na concepção do teórico americano, não se constitui num «país perigoso», mas o Iraque, o Irã, a Arábia Saudita (e a China?), por certo são «desorganizados e perigosos», justificando a criação de instituições estatais transfronteiriças, «em termos nacionais, para fazer com que as leis sejam cumpridas e, no plano internacional, para preservar a ordem mundial».<sup>148</sup>

A idéia básica de Fukuyama é a de que os Estados fracos são ameaças à ordem internacional «porque constituem a fonte de conflitos e graves abusos de direitos humanos e porque se transformaram em locais de procriação de uma nova espécie de terrorismo que pode alcançar o mundo desenvolvido».<sup>149</sup> Entretanto, uma análise dos argumentos utilizados pelo autor revela o verdadeiro significado da «construção de Estados». Francis Fukuyama informa qual é o sentido de Estado *fraco* na sua formulação doutrinária, ao declarar que «o termo fraco se refere à força do Estado e não ao seu escopo, para usar a terminologia anteriormente desenvolvida, significando falta de capacidade

<sup>145</sup> O próprio Fukuyama escreveu: «sendo-me considerado por muito tempo um neoconservador, eu pensava compartilhar uma visão de mundo com muitos outros neoconservadores (...). A discrepância entre as minhas crenças e aquilo em que outros neoconservadores pareciam acreditar ficou evidente para mim em fevereiro de 2004 (...). Concluí que o neoconservadorismo, como símbolo político e modo de pensar, evoluiu para algo que não mais posso apoiar». FUKUYAMA, Francis. *O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2006, p. 9, 10 e 11. Portanto, Fukuyama continua a ser um neoconservador, só que não «evoluiu» para o novo credo do neoconservadorismo.

<sup>146</sup> Idem, p. 157.

<sup>147</sup> Ibidem, p. 157.

<sup>148</sup> FUKUYAMA, *Construção de Estados*, op. cit., p. 156.

<sup>149</sup> Idem, p. 156.

institucional para implementar políticas e forçar o respeito a estas.<sup>150</sup> Nessa ótica, evidente que os Estados Unidos seriam classificados como *Estado forte* e, por tabela, não seria fonte de conflitos nem de graves abusos de direitos humanos. Porém, a realidade demonstra que fatos como a invasão americana ao Iraque, sob o pretexto de que Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa (Os EUA não acharam nenhuma dessas supostas armas de destruição em massa no Iraque), servem para contestar a tese de que somente os Estados fracos são fonte de conflitos e graves abusos de direitos humanos. O que dizer de Guantânamo?<sup>151</sup> E as fotos de violações de direitos de prisioneiros em Abu Ghraib, divulgadas para todo o mundo? O próprio Fukuyama chamou a atenção de que %o número de iraquianos mortos em consequência da ocupação americana e da insurreição chega a dezenas de milhares.<sup>152</sup> Logo, Estados fortes são responsáveis, também, por graves violações de direitos humanos, devendo, assim, a questão levantada por Fukuyama, ser deslocada para outro campo de discussão, que fora deixado de lado: na nova (des) ordem mundial, todos os Estados são fracos. É que a restrição histórica do escopo das funções estatais acelerou-se com o processo globalizante e dirigiu-se contra o modelo do Estado do bem-estar social, exigindo livre mercado, flexibilidade, desregulamentação, alívio de carga tributária, liberdade das movimentações financeiras, entre outras medidas liberalizantes. Nesse aspecto, o conceito de *Estado forte* deve ser entendido como a força ou capacidade para gerenciar as consequências da globalização e facilitar a continuidade da expansão do modelo econômico global, o que, por si, já revela a fragilidade do Estado-nação.

A dimensão econômica da globalização, desse modo, teve como consequência a proliferação de Estados fracos, potências impotentes para, nos seus territórios, exercerem a gestão da vida econômica de seus cidadãos.

---

<sup>150</sup> Ibidem, p. 128.

<sup>151</sup> Situado na ilha de Cuba, pelo Campo de Detenção da Baía de Guantânamo, já passaram 775 prisioneiros sem acusação formalizada, sem processo instaurado; quer dizer, pessoas sem direito a processo nem julgamento. O atual presidente dos Estados Unidos, Barack Obama assinou ordens executivas para fechamento das instalações do centro de detenção de Guantânamo no prazo máximo de 01 (um) ano. Cf. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Pris%C3%A3o\\_de\\_Guant%C3%A1namo](http://pt.wikipedia.org/wiki/Pris%C3%A3o_de_Guant%C3%A1namo). Acesso em 17 de junho de 2009.

<sup>152</sup> FUKUYAMA, *O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*, loc. cit., p. 173.

Todavia, desses mesmos Estados fracos são exigidas atuações para controle da população, para cumprimento de leis (grande parte delas imposta por interesses de mercados financeiros globais),<sup>153</sup> para repressão de crimes e para demolição de forças nacionais de resistência ao padrão dominante. Não esquecendo, ademais, a função ainda importante do Estado no processo de produção, quando realiza o controle da força de trabalho no âmbito de suas fronteiras.

Para rematar, a ameaça à ordem internacional não é o resultado da política de Estados fracos apenas, mas, também, da política de Estados fortes, na medida em que se diz que os Estados Unidos agiriam contra Saddam, a despeito das opiniões dos aliados<sup>154</sup> e, ainda mais, não se importando nem um pouco para qualquer decisão do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e desconsiderando qualquer Relatório dos inspetores de armas da ONU, os Estados Unidos de forma nenhuma sentiram-se constrangidos pelo que pensavam seus aliados ou a comunidade internacional.<sup>155</sup> Portanto, as conclusões de Fukuyama, defendendo a construção de Estados fortes, soa mais como um hino de louvor ao nacionalismo da política de segurança americana, sobretudo a partir do 11 de setembro. A tática de fortalecimento de *Estados fracos* apresenta-se, então, como uma mera justificativa para novas invasões dos EUA em territórios de outros países que possam, de alguma forma, representar qualquer perigo ou ameaça de perigo à nação americana. Num quadro assim desenhado, a proposta de construção de Estados fortes significa fortalecer as instituições para exercerem maior controle da população e gerenciamento das conseqüências sociais da globalização, pois, como admite Fukuyama, os americanos se beneficiam muito com a economia global, que de fato dominam, razão pela qual a globalização traz um rótulo *made in the USA*.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> Exemplo pode ser fornecido com o aumento da sanção no crime de violação de direitos do autor (2003) como forma de proteger o sistema de patentes e dos direitos de propriedade intelectual (DIP), no interior do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio). Cf. RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. A destruição de um ídolo do direito penal. In: PINHO, Ana Cláudia Bastos de; GOMES, Marcus Alan de Melo. *Ciências criminais: articulações críticas em torno dos 20 anos da Constituição da República*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 146 *usque* 150.

<sup>154</sup> FUKUYAMA, *O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*, idem, p. 16.

<sup>155</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>156</sup> FUKUYAMA, *Construção de Estados*, op. cit, p. 139/140.

## 1.2. REFUGIADOS: FUGITIVOS DA MISÉRIA GLOBAL

Para Bauman, os retardatários da modernidade<sup>157</sup> enfrentam um problema crucial no que se refere à acomodação do excedente populacional que o sistema capitalista global não consegue absorver e que cresce à medida que a globalização avança sobre o planeta: a remoção do lixo humano, uma população supérflua, supranumerária e irrelevante. A grande quantidade de sobras do mercado de trabalho e o refugo da economia orientada para o mercado, acima da capacidade dos dispositivos de reciclagem.<sup>158</sup> A dificuldade que se impõe nesse processo de eliminação ou acomodação do lixo humano reside no fato de não existirem mais soluções globais para esses problemas locais. No início da modernidade, empreendimentos como a colonização de novas terras solucionaram ou amenizaram o problema do excedente humano supérfluo, supranumerário e irrelevante, quando o Estado-nação, então, utilizou terras vagas ou de ninguém como depósito daquele excesso da população que era resultado do próprio desenvolvimento do modo de vida moderno (criminosos, revoltosos, miseráveis). A solução, portanto, foi global para as questões locais que se apresentaram em relação ao excedente humano. Todavia, a solução inicial encontrada para a acomodação do lixo humano já não pode ser levada adiante devido, sobretudo, à expansão global do modo de vida moderno que tornou escassa a oferta de terras vagas. As torneiras de escoamento do excedente populacional fecharam-se, não havendo resposta global, atualmente, para a delicada dificuldade do excedente populacional. Se não há como resolver de maneira global a questão, o caminho que as localidades encontram ou são obrigadas a buscar segue na direção de soluções locais para problemas que são causados globalmente. Entretanto, o resultado, até agora, da busca de soluções locais para os problemas globais não foram animadores. Basta olhar as condições em que vivem milhões de africanos que, habitando numa África devastada por guerras intertribais, não conseguem a garantia de um mínimo indispensável de segurança e certeza

<sup>157</sup> Expressão que, em síntese, indica aquelas terras que ingressaram tardiamente na modernidade.

<sup>158</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Tempos Líquidos*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007, p. 35/36. Segundo Bauman, parece que um resultado fatal, talvez o mais fatal, do triunfo global da modernidade é a crise aguda da indústria de remoção do lixo humano, pois cada novo posto avançado conquistado pelos mercados capitalistas acrescenta outros milhares ou milhões à massa de homens e mulheres já privados de suas terras, locais de trabalho e redes comunais de proteção. BAUMAN, idem, p. 34.

que pudesse conduzi-los, pelo menos, à liberdade de realizarem suas próprias escolhas. As soluções locais (as ações belicosas e núcleos de resistência) acabaram por agravar as condições de vida dos africanos, levando a muitos para uma fuga desesperada de seus espaços tradicionais de moradia, engrossando, desse modo, as fileiras dos campos de refugiados.

Com efeito, impõe-se a necessidade de que a política recupere o grau de defasagem com que se deparou, quando ocorrera a ruptura entre *política* e *poder*. O poder (econômico-financeiro, tecnológico, ideológico) estabeleceu-se por toda parte e com isso liberou forças jamais vistas sobre a superfície do planeta (v.g., o terrorismo); para combater, controlar ou superar essas forças, o caminho parece apontar na direção da reaproximação entre a política e o poder. Mas, para isso, surge uma grande dificuldade, apresentada por Bauman: %não existem . nem podem existir . soluções locais para problemas globalmente originados e fortalecidos. A reaproximação do poder e da política terá de ser atingida, se é que o será, no nível planetário+<sup>159</sup> Como será realizado esse processo de recuperação planetária da política? Como readquirir, frente às incertezas de uma sociedade de risco, o consenso ou o partilhamento de uma visão comum de interesses capazes de proporcionar uma ação conjunta dos cidadãos? É possível, enfim, a constituição de uma democracia e cidadania mundial ou planetária capaz de assegurar os direitos dos cidadãos? Como a discussão dessas questões, ainda que interessantes, escapam aos objetivos específicos deste trabalho, apontam-se, a seguir, apenas algumas propostas apresentadas na busca de alternativas de recuperação política que controle as forças da globalização econômica (se tal for possível).

Ferrajoli, reconhecendo a crise do Estado soberano, procura apresentar um modelo jurídico assentado sobre as autonomias dos povos, mas que presta tributo ao Estado constitucional de direito com progressão para o internacional, ou seja, para ele, %a crise dos Estados pode ser, portanto, superada em sentido progressivo+<sup>160</sup> por meio de normas que garantam efetividade às várias cartas de direitos fundamentais existentes, %mas somente se for aceita sua crescente

---

<sup>159</sup> BAUMAN, *Medo Líquido*, loc. cit., p. 166.

<sup>160</sup> FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 53.

despotencialização e o deslocamento (também) para o plano internacional das sedes do constitucionalismo tradicionalmente ligadas aos Estados.<sup>161</sup> Seria uma proposta, pelo que se vê, de um constitucionalismo mundial (supranacional) onde organismos internacionais seriam fortalecidos de forma eficaz e gradativamente, limitando-se efetivamente a soberania dos Estados (inclusive a jurisdicional), desarmando-se os Estados<sup>162</sup> e universalizando os direitos humanos com garantias dentro e fora dos Estados (uma cidadania cosmopolita?).<sup>163</sup> A proposta de Ferrajoli, entretanto, esbarra em dificuldades evidentes: Como fortalecer progressivamente a idéia de um *constitucionalismo mundial*, limitando os Estados-nação (desarmando-os!), quando países como os Estados Unidos impõem seus interesses acima das deliberações de qualquer organismo internacional (ex., invasão do Iraque)? Defender uma ONU fortalecida belicamente significaria uma paz pela força? Seria o fim do diálogo e o falecimento e sepultamento da crença na capacidade dos homens para o mútuo entendimento? A receita ferrajoliana parece juntar ingredientes de um paradigma desgastado que sustentou por séculos a estrutura do Estado-nação a quem o Direito prestou enorme serviço na modernidade; a questão, agora, reside em saber se esse mesmo Direito (previsível, ordenado, padronizado, lógico) ainda reservou energia suficiente para dar conta de uma nova realidade (conflitante, ilógica, imprevisível, ambivalente) e de efeitos imprevisíveis. A resposta sobre a implementação desse modelo foi sintetizada pelo próprio Ferrajoli: *«Certamente, a curto prazo, não há razão alguma para sermos otimistas, até porque as orientações das tendências da atual política interna e internacional estão indo em direção exatamente oposta»*.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> Idem, p. 53.

<sup>162</sup> Segundo Ferrajoli, *«de fato, a paz será garantida não apenas armando a ONU, mas sobretudo desarmando os Estados»*. FERRAJOLI, *ibidem*, p. 56.

<sup>163</sup> Bolzan de Moraes, alicerçado em Jose Maria Gómez (*Política e democracia em tempos de globalização*) propõe a construção de um projeto semelhante de democracia cosmopolita, destacando que: *«parece-nos (...) importante pensarmos uma cidadania cosmopolita que vá além da simples extensão do conjunto de direitos civis, políticos e sociais e suas respectivas garantias para a seara internacional, mas que se constitua em deveres éticos para com os outros para além das fronteiras geográficas, ideológicas, raciais, culturais etc»*. BOLZAN DE MORAIS, José Luis. Direitos humanos, Estado e globalização. In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de. *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2004, p. 135. Grifo no texto original.

<sup>164</sup> Idem, p. 59.

Bourdieu, defendendo as funções universais do Estado nacional, propõe a criação de um *internacionalismo crítico* de oposição ao neoliberalismo, sintetizado na formação de um *Estado supranacional* integrado por instituições capazes de controlar essas forças do mercado financeiro, de introduzir (...) uma proibição de regressão em matéria de conquistas sociais.<sup>165</sup> Não diz, porém, como alcançar e qual a dimensão desse Estado supranacional (europeu?), restringindo-se a criticar os intelectuais modernos e pós-modernos que, sendo detentores de capital intelectual, estão descolados, desengajados e, assim, conscientes ou não, favorecem a dominação do discurso neoliberal.<sup>166</sup>

Habermas, por sua vez, manifesta-se pela criação de uma política transnacional de melhoria e conservação das redes globais.<sup>167</sup> Seria a formação de uma identidade coletiva com um substrato cultural para uma confiança transnacional recíproca,<sup>168</sup> desde que existam sobrepostos projetos voltados para uma cultura política comum.<sup>169</sup> Vê-se, então, que Habermas é otimista quanto à formação de um Estado confederado europeu constituído de fusões supranacionais habilitadas para realizar o emparelhamento entre o poder dos mercados e a política; dessa maneira, no dizer do filósofo alemão, uma pode-se formar ao menos um grupo de atores apto a negociações globais que em princípio é capaz não apenas de acordos incisivos, mas também de implementá-los.<sup>170</sup> Tal esperança, contudo, não existe em relação à formação de um Estado mundial ou global, pois faltaria a tal modelo de Estado uma cultura política comum guiada por valores e concepções de justiça comuns, vale dizer, no que concerne a respostas políticas globais para os problemas produzidos globalmente, o caminho que resta aos Estados-nação é menos ambicioso, pois haveria tão-somente uma perspectiva para uma política interna mundial sem um governo mundial.<sup>171</sup>

<sup>165</sup> BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998, p. 57.

<sup>166</sup> Cf. Sobre os fundamentos da convivência, BOURDIEU, Pierre. *A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira e Maria da Graça Jacintho Setton. São Paulo: Zouk, 2004, p. 53-56.

<sup>167</sup> HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Trad. Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 104.

<sup>168</sup> Idem, p. 130.

<sup>169</sup> Ibidem, p. 130.

<sup>170</sup> Id., p. 131.

<sup>171</sup> Ibid., p. 139.

Uma das dificuldades que surgem dessa concepção habermasiana reside no fato de que ela é formulada à luz ainda de um suposto projeto inacabado da modernidade e que, como diz Boaventura, "podendo ser completado com recurso aos instrumentos analíticos, políticos e culturais desenvolvidos pela modernidade";<sup>172</sup> por isso é que Habermas acredita ainda na estrutura do Estado-nação com a participação institucionalizada de organizações não-governamentais que viabilizem as negociações globais. Quando o desenvolvimento da modernidade agrava ainda mais os efeitos da globalização, torna-se difícil sustentar que as soluções sejam encontradas pela utilização das ferramentas fornecidas ou geradas no cerne do processo da racionalidade instrumental.

Finalmente, para Beck, a resposta repousa numa globalização cultural e política, um processo social relacional de interações entre as mudanças e as resistências cosmopolitas, sendo chamado por ele de "cosmopolitização", fundado, portanto, na idéia de cosmopolitismo. Trata-se de um projeto cosmopolita de superação dos dualismos típicos da globalização, tais como, local/global, nacional/internacional, e que favoreça uma integração social e política capaz de "abrir o horizonte para essa realidade, desligando as idéias e os conceitos fundamentais do social e do político (sociedade, Estado, política, desigualdade social, mobilidade..., etc.) da ortodoxia nacional...";<sup>173</sup> A proposta de Beck, pelo menos, tem a vantagem de revelar um projeto não apenas para o "povo europeu" ("não somente para a Europa, mas também para ela!"),<sup>174</sup> tendo, contudo, por outro lado, o inconveniente de que se encontra alicerçada numa progressiva percepção dos riscos pelos atores sociais (indispensável para uma configuração de uma sociedade mundial de riscos). Se tais riscos globais, entretanto, não forem percebidos ou, ainda que sejam observados, não motivarem nenhuma ação pelos membros da comunidade, parece permanecer a indagação se haveria, nesse caso, uma efetiva sociedade mundial de

<sup>172</sup> SANTOS, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, op. cit., p. 92/93.

<sup>173</sup> "abrir el horizonte para esta realidad desligando las ideas y los conceptos fundamentales de lo social y lo político (sociedad, Estado, política, desigualdad social, movilidad..., etc.) de la ortodoxia nacional..."; BECK, Ulrich. *La Europa cosmopolita: sociedad y política en la segunda modernidad*. Trad. Vicente Gómez Ibáñez. Barcelona: Ediciones Paidós, 2006, p. 22. Tradução livre do autor.

<sup>174</sup> "no solo para Europa, pero también para ella!"; BECK, Idem, p. 22. Tradução livre do autor.

riscos?<sup>175</sup> Como se vê, a discussão que se apresenta situa-se em tentativas de identificar soluções globais ou pelo menos mais amplas aos problemas planetários provocados pela globalização (por exemplo, o esgarçamento dos laços cooperativos e de integração, dificultando o entendimento entre os membros de uma comunidade política que se dá, entre outros, pela pluralização cultural e pelo processo de individualização típicos da segunda modernidade). Enquanto tais soluções não chegam e não passam de expectativas, as sociedades permanecem padecendo dos efeitos globais de um processo que não dá sinais de esgotamento, mas, muito pelo contrário, as conseqüências prosseguem com o agravamento das incertezas e inseguranças, levando os seus membros, na liquidez da vida moderna, à conclusão do %colapso gradual e o rápido declínio da antiga ilusão moderna: da crença de que há um fim do caminho em que andamos (...), um Estado de perfeição a ser atingido amanhã, no próximo ano ou no próximo milênio+<sup>176</sup>

### 1.2.1 A GLOBALIZAÇÃO DOS REFUGIADOS

Na província de Guangdong, na China, encontra-se o maior centro de produção de calçados do mundo onde, em fábricas, num ritmo alucinante, as mulheres chinesas se concentram em atividades que resultam em alguns dos sapatos mais cobiçados do planeta. No primeiro dia de janeiro de 2008, o governo chinês decidiu criar uma lei (Lei do Contrato de Trabalho) que procurava contornar alguns graves problemas sociais relacionados aos trabalhadores daquele país: contrato verbal, prazo determinado, jornada de trabalho não regulamentada (sem hora extra), falta de seguro por doença, e acidente, %alem de denúncias de trabalho escravo em mais de 8000 olarias e pequenas minas de carvão+<sup>177</sup> O resultado não poderia ser mais catastrófico, pois %a mais de 200 fabricantes da região fecharam as portas ou migraram

---

<sup>175</sup> Para conhecimento de algumas críticas à proposta de Beck, cf. COSTA, Sérgio. Teoria social, cosmopolitismo e as sociedades pós-nacionais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; FERREIRA, José Maria Carvalho (orgs.). *Transformações sociais e dilemas da globalização: um diálogo Brasil/Portugal*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 34-39.

<sup>176</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 37.

<sup>177</sup> VASSALO, Cláudia. Uma reforma incerta. *Exame*, São Paulo, nº 20, ano 42, p. 83-86, dez. 2008

para países como Vietnã e Índia. Em toda a China, cerca de 67000 pequenos negócios desapareceram.<sup>178</sup>

Como se observa desse exemplo chinês, o capital e a produção global não aceitam limitações que afetem a atividade econômica de empresas transnacionais, sem que o Estado que assim agir sofra as conseqüências ou custos sociais de qualquer medida restritiva da liberdade de mercado. O diretor da Associação Nacional de Empresários de Taiwan chegou a afirmar que a maior vantagem da China na manufatura é a mão-de-obra barata.<sup>179</sup> A facilidade com que as empresas transnacionais podem deslocar-se de um lugar a outro do planeta, de acordo com as suas conveniências, cria uma enorme instabilidade à situação do trabalhador na China. O dilema é cruel: permanecer empregado em condições indignas para um ser humano, ou perder o trabalho e tornar-se uma população excedente. Como as empresas, o capital e o trabalho migram para outros locais mais rentáveis, os trabalhadores, agora desprovidos da fonte de seu sustento, tornam-se, também, migrantes em busca de condições de sobrevivência, são *refugiados econômicos*.

Portanto, os motivos que desencadeiam a condição de refugiado nem sempre são logo percebidos, diante da inclinação que se tem para a observação de causas imediatas, o que, algumas vezes, encobre as causas mais profundas de um determinado problema. No caso da África,<sup>180</sup> por exemplo, que é, sem dúvida, um dos continentes com o maior número de pessoas desarraigadas do planeta,<sup>181</sup> chega a ser quase redundante falar de

---

<sup>178</sup> Idem, p. 84/85.

<sup>179</sup> Ibidem, p. 86.

<sup>180</sup> Segundo dados publicados pelo Banco Mundial, em 2007, a África Subsaariana, v.g., tinha, em 2002, 44% da população vivendo abaixo da linha da pobreza (aquela que vive com menos de US\$ 1 por dia). A África é, sem dúvida, o território mais afetado, em todos os aspectos, pelos problemas que cercam a questão dos refugiados. Problemas que vão desde a quantidade de pessoas deslocadas (No Sudão, somente em Darfur, segundo dados da ONU/2008, são quase três milhões de pessoas em campos de refugiados) até a destinação de recursos para ajuda (Nas palavras de Julia Taft, ajudante, em 2003, do Secretário de Estado dos EUA para a Oficina de População, Refugiados e Migração: «inaceitável é gastar-se menos de 20 milhões de dólares em 500.000 refugiados de Serra Leoa e depois pedir 240 milhões de dólares para um número equivalente de refugiados em Kosovo» («inacceptable es gastarse menos de 20 millones de dólares en 500.000 refugiados de Sierra Leona y luego pedir 240 millones de dólares para un número equivalente de refugiados en Kosovo»). *REFUGIADOS*. España: ACNUR, n. 119, 2003, p. 21. Tradução livre do autor.

<sup>181</sup> Outro grupo humano considerável encontra-se, v.g., na Ásia e no Pacífico com mais de 10 milhões de pessoas. Cf. Disponível em: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>. Acesso em 16 jun. 2009.

pobreza<sup>182</sup> e de privações. Quando em outubro de 2001, numa conferência em Brighton, o Primeiro-Ministro britânico Tony Blair declarou que «a África é uma cicatriz na consciência do mundo»,<sup>183</sup> isso leva a entender que, se o mundo tem realmente uma consciência, a «cicatriz» (vergonha?) foi, contudo, reaberta e transformada em ferida sangrenta com o processo de globalização. Nessa perspectiva, duas situações merecem destaque: a primeira é que a África foi alcançada pela globalização e, a segunda, os problemas gerados nesse processo permanecem majoritariamente no continente africano.

A afirmação de que «a África encontra-se à margem da globalização»<sup>184</sup> é, no mínimo, criticável. Na realidade, a África foi atingida de cheio pela dimensão econômica da globalização. A África foi invadida, no final do século XIX, naquilo que foi chamado de «segunda onda de globalização»,<sup>185</sup> por países europeus: os britânicos invadiram o Sudão, o Quênia, a Uganda, a Nigéria, a Somália britânica e o extremo sul da África, incluindo a Rodésia e a África do Sul; os franceses, a seu turno, dominaram a Argélia, o Marrocos francês, Gâmbia, Tunísia, a Somália francesa, grande parte da África ocidental e a África equatorial francesa; os belgas apossaram-se do Congo; a Itália, por sua vez, «conquistou» a Líbia e a Somália italiana (foram rechaçados da Etiópia); Portugal e Espanha, os grandes expansionistas do século XVI, não ficariam de fora desse imperialismo e expandiram seus domínios sobre Angola, Guiné portuguesa e Moçambique (Portugal), Marrocos espanhol, Rio de Ouro (Espanha); a Alemanha, apesar da resistência inicial de Bismarck, apoderou-se de colônias na África Oriental alemã (Camarões e Togo). Enfim, nessa corrida

<sup>182</sup> Dos 40 países mais pobres do mundo, 27 encontram-se na África. Cf. POCHMANN, Márcio et al. *Atlas da exclusão social, volume 4: a exclusão no mundo*. São Paulo: Cortez, 2004, p. 58. Os autores levam em consideração na avaliação o número de pessoas que vivem com menos de 2 dólares por dia, uma metodologia baseada no critério da pobreza relativa que classifica como pobres as pessoas que possuem um consumo de no máximo 1/3 do consumo médio de uma região.

<sup>183</sup> «The state of Africa is a scar on the conscience of the world». In: BBC NEWS. World: Africa. Tuesday, 2 October, 2001. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1575428.stm>. Acesso em 11 jun. 2009. Tradução livre do autor.

<sup>184</sup> PEREIRA, Wellington; ROCHA, Janaína Matheus. Reflexões sobre a questão racial e o refúgio no sistema brasileiro. In: RODRIGUES, Viviane Mozine. *Direitos humanos e refugiados*. Espírito Santo: Centro Universitário Vila Velha, [s.d.], p. 22.

<sup>185</sup> AVELÃS NUNES, op. cit., p. 67

imperialista encontrava-se novamente o velho discurso de que %a era dever da Europa civilizar . ou cristianizar . as partes bárbarasquou gentiasqdo globo+.<sup>186</sup>

Portanto, não se deve pensar a África apenas no quadro atual das guerras entre várias facções ou etnias regionais, pois tal raciocínio implica em negar ou tentar apagar o que de fato ocorreu, desde o final do século XIX, no continente africano, ou seja, uma expansão imperialista que buscava a ampliação do poder político nacional, mas, sobretudo, realizava-se o escoamento do %excedente populacional+de que se tratou acima e, ao mesmo tempo, a garantia de novas fontes fornecedoras de matéria-prima pelo incremento que ocorreu na produção industrial a partir de 1870, não se deixando, de outra parte, de buscar novos locais de exportação dos produtos industrializados europeus. Logo, a África recebeu um forte impacto no seu território de uma incipiente globalização, assinalada pela guerra de conquista e pela ideologia da raça superior européia. Esse processo de expropriação do povo africano prosseguiria até o final da Segunda Guerra Mundial, quando, a partir da década 50, iniciaram os movimentos de independência da África.

Com a emergência definitiva da globalização (aceleração do processo), entre os anos de 1960 a 1970,<sup>187</sup> os Estados africanos encontravam-se mergulhados em conflitos que eram, em última análise, conseqüência ainda do imperialismo europeu do final do século XIX e início do século XX. A exploração de anos e a falta de investimentos de infra-estrutura, bem como as terríveis condições sociais de exclusão a que foram submetidos os povos tradicionais da África culminaram numa situação de absoluta miséria e sofrimento físico e mental dos africanos. Mais do que isso. Foi a formação gradual de um novo mercado mundial (informático, desregulamentado, com um

<sup>186</sup> BURNS, Edward McNall; LERNER, Robert E.; MEACHAM, Standish. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*, v. 2. Trad. Donaldson M. Garshagen. 43ª ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 615.

<sup>187</sup> Não há acordo acerca da data em que surgira a globalização. Assim, uns apontam entre os anos de 1960 e 1970 (HELD, David; MCGREW, Anthony. *Globalización/antiglobalización*, op. cit, p. 13/14); outros falam de fases que formaram a globalização, sobretudo as três últimas décadas do pós-Segunda Guerra (SENE, Eustáquio de. *Globalização e espaço geográfico*. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2007, p. 37-49); há ainda quem simplesmente diz que se iniciou em meados da década de 1970 (TOURAINÉ, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Trad. Gentil Avelino Titton. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, p. 29/30); finalmente, aqueles que afirmam que a globalização não é fenômeno recente e se encontra inerente ou enraizada na própria modernidade (WALLERSTEIN, I. *The national and the universal*. In: KING, A. (org.). *Culture, Globalization and the World System*. Londres: Macmillan, 1991, p. 98 apud HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006, p. 68.

capitalismo financeiro de (i) lógica complexa) que determinou, na realidade, a fragmentação e desordem dos Estados africanos, a fim de que a regulação econômica saísse do âmbito estatal e se transformasse na possibilidade de a empresa comandar a sociedade, porque é ela que acaba comandando a vida social, com o apoio das instituições internacionais.<sup>188</sup>

O desenvolvimento acelerado do capitalismo que foi formando uma sociedade estruturada em rede significa uma seleção dos mercados que representam os maiores ganhos e fortalecimento da nova concepção econômica. Como implica na busca de melhores e mais rentáveis mercados, à medida que se expande, essa rede global acarreta a exclusão das economias menos atraentes, gerando, no interior das sociedades nacionais, desemprego, pobreza e acentuada desigualdade social. O cenário agrava-se quando essa exclusão é reforçada ainda mais pela atuação de Estados nacionais que, fazendo o jogo de empresas transnacionais, favorecem uma política de destruição dos mercados de países já marginalizados globalmente.<sup>189</sup> A perversidade dialética da globalização, nesse aspecto, traduz-se, como observou Capra, em redes interligadas por fluxos de capital e de informação *que se espalham pelo mundo inteiro*, mas esses fluxos ao mesmo tempo excluem dessas redes todas as populações e territórios que não têm valor nem interesse para a busca de ganhos financeiros.<sup>190</sup> Na África, então, a globalização reabriu a ferida cicatrizada na consciência mundial, revelando um lado perverso, marcado pela ausência de uma ordem estatal reguladora que favoreceu o surgimento de entidades não-estatais belicosas sedentas de poder. Ou seja, os Estados enfraquecidos pela globalização que, em África, tem a agravante de uma descolonização européia tardia e sem contrapartida

---

<sup>188</sup> SEABRA, Odette; CARVALHO, Mônica de; LEITE, José Corrêa. (entrevistadores). *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. 2ª ed., 4ª reimpr. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009, p. 30.

<sup>189</sup> Um exemplo disso dá-se com a política de subsídios agrícolas concedidos aos produtores nos países industrializados que afeta profundamente a África, pois, ~~os~~ granjeiros africanos poderiam ajudar a alimentar o mundo (...), mas, os subsídios agrícolas diminuem uma das poucas opções viáveis que tem o continente para sair de seu ciclo de privação e pobreza e que, por sua vez, alimenta as guerras e gera a fuga de refugiados+ (~~os~~ granjeros africanos podrían ayudar a alimentar el mundo (...) disminuyen una de las pocas opciones viables que tiene el continente para salir de su ciclo de privación y pobreza y que, a su vez, alimenta las guerras y genera la huida de refugiados+). *REFUGIADOS*, op. cit., p. 14. Tradução livre do autor.

<sup>190</sup> CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2005, p. 155.

financeira, não conseguem manter um mínimo regulatório que possibilite um espaço de resistência aos impactos dos efeitos de uma economia global. Por essa razão, Bauman relaciona os conflitos étnicos ou regionais africanos como conseqüência do processo de globalização, ao afirmar que %um dos efeitos mais sinistros da globalização é a desregulamentação das guerras+,<sup>191</sup> pois %os antagonismos intertribais vêm à tona graças ao enfraquecimento dos braços do Estado+.<sup>192</sup>

Os problemas produzidos pela globalização, por outro lado, não foram globalizados na África; pelo contrário, permanecem no interior do continente africano. A África concentra o maior número de países pobres do mundo, os piores indicadores de alfabetização e as mais elevadas taxas de desemprego.<sup>193</sup> Os recursos que ela produz não são, na realidade, suficientes para alimentar a sua população nem para credenciá-la a participar dos negócios mundiais, sem contar a dívida externa que não consegue pagar e que, entre outros efeitos, dificulta a sua inserção na globalização tecnológica. A dívida africana iniciara seu rastro cruel a partir dos anos de 1980, por medidas de empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e alguns países ricos. O problema é que, segundo Abugre, entre o ano de 1970 e o ano de 2000 (portanto, desde a aceleração do processo globalizante mundial), a África transferiu para o exterior mais recursos do que recebera, ou seja, %a nos últimos 30 anos a África foi exportadora líquida de capital, credora . transferindo mais capital ao estrangeiro do que recebeu em empréstimo de assistência e investimento estrangeiro+.<sup>194</sup> Com efeito, muito distante do discurso de ajuda econômica para o desenvolvimento, a situação da África constitui-se numa fonte de renda e exploração para o fortalecimento do mercado mundial, pois %uma das políticas favoritas dos provedores de ajuda

---

<sup>191</sup> BAUMAN, *Tempos líquidos*, loc. cit., p. 43.

<sup>192</sup> Idem, p. 43.

<sup>193</sup> A África tem 561 milhões (70,2% da população africana) de pessoas em pobreza extrema; dos 50 países com piores indicadores de alfabetização, 36 estão na África; dos 60 países com as piores taxas de desemprego, 24 encontram-se na África. Cf. POCHMANN, Marcio et al, op. cit., p. 132-139.

<sup>194</sup> %a en los últimos 30 años África ha sido exportadora neta de capital, acreedora . transfiriendo más capital al extranjero del que ha recibido en préstamos de asistencia e inversión extranjera directa+ In: ABUGRE, Charles. *Mi imagen de África*. Disponível em: <http://www.choike.org/nuevo/informes/3046.html>. Acesso em 11 jun. 2009. Tradução livre do autor.

nos últimos 20 anos foi encorajar aos países pobres para que reduzam as cargas fiscais sobre os investimentos estrangeiros.<sup>195</sup>

A globalização, dessa maneira, manifesta um dos seus lados mais injustos no continente africano, pois a evasão de recursos inviabiliza qualquer política interna séria de promoção de bem-estar social, agravando a miséria com seu séquito de fome, analfabetismo, mortalidade e, por conseqüência, explosão de movimentos migratórios que se manifestam fundamentalmente em duas situações: aumento do número de refugiados<sup>196</sup> e crescimento dos deslocados internos.<sup>197</sup> Como advertiu Bourdieu, a estratégia financeira mundial de enfraquecimento dos poderes regionais ou nacionais, que, aliás, não deixa de ter um cunho ideológico de desacreditar os modelos de desenvolvimento nacional (logo rotulados de nacionalistas), deixa os cidadãos impotentes diante das potências transnacionais da economia e das finanças.<sup>198</sup> Porém, o mais espantoso dessa lógica do mercado mundial é que ela se processa de modo discriminatório e desigual, ou seja, mais favorável a países industrializados e desenvolvidos do que ao resto das nações pobres e endividadas do planeta: por exemplo, permanecem sem conseqüências as solicitações do Fundo Monetário Internacional (FMI) aos Estados Unidos para uma redução do seu déficit, ao passo que a mesma instância impôs a diversas economias africanas já em grande perigo uma redução de seu déficit que só fez aumentar o desemprego e a miséria.<sup>199</sup>

Na questão dos refugiados, ainda para exemplificar como os problemas causados globalmente permanecem localizados na África, observa-se que a

<sup>195</sup> Uma de las políticas favoritas de los proveedores de ayuda en los últimos 20 años ha sido alentar a los países pobres a que reduzcan las cargas fiscales sobre los inversores extranjeros. In: ABUGRE, idem, acesso em 11 jun. 2009. Tradução livre do autor.

<sup>196</sup> A África com 4.925.200 refugiados possui mais pessoas sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) do que América, Ásia e Europa juntas (4.754.600). Atualmente, são 11,4 milhões de pessoas no mundo sob a responsabilidade do ACNUR, incluídos nesse número os chamados *people in refugee-like situations* (pessoas em situação igual a de refugiado). Cf. UNHCR. *Statistical Yearbook 2007: Trends in Displacement, Protection and Solutions*, p. 23-30.

<sup>197</sup> Sob alguma forma de proteção do ACNUR, somente para citar alguns exemplos, Somália (600.000), República Democrática do Congo (1,3 milhão), Uganda (1,6 milhão) e Sudão (1,25 milhão). *Idem*, p. 29/30. Esses números, evidentemente, ainda que fornecidos por um organismo oficial, são estimativas, pois no caso do Sudão, *v.g.*, em Darfur, há informações que apontam para 2,7 milhões de pessoas, entre refugiados e deslocados (Cf. AZEVEDO, Reinaldo. *Que Deus é este? Veja*. São Paulo, nº 51, ano 41, p. 95-106, set. 2008).

<sup>198</sup> BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, p. 111.

<sup>199</sup> *Idem*, p. 113.

maioria esmagadora dos refugiados não migra para as regiões dos países desenvolvidos, permanecendo, antes, em deslocamento no interior de seus próprios países ou fugindo para nações vizinhas, mas dentro ainda do continente. Nesse sentido, o próprio ACNUR confirma essa tendência mundial de que os deslocados permanecem, em geral, nos países em que são perseguidos ou nos seus respectivos vizinhos,<sup>200</sup> revelando, inclusive, um índice altíssimo, onde as principais regiões geradoras de refugiados hospedam, em média, entre 83 a 90 por cento desses mesmos refugiados.<sup>201</sup> Assim, os deslocados de seus territórios quase que unanimemente continuam em outras regiões de seus países de origem ou, talvez numa tentativa de não se afastarem muito de suas raízes, migram para países vizinhos de suas fronteiras, numa demonstração de que os problemas causados pela globalização não são, majoritariamente, divididos entre os países industrializados, permanecendo realocados em outras populações pobres também atingidas pelos efeitos globais.

### 1.2.2 OS REFUGIADOS DA GLOBALIZAÇÃO

Ao mesmo tempo em que os deslocados resultam do processo de globalização, pode-se afirmar que esses fluxos migratórios atuam ativamente no desenrolar das mudanças globais, causando impactos significativos ao complexo movimento das forças planetárias. Ressaltando que toda violência se paga,<sup>202</sup> Bourdieu diz que a violência estrutural exercida pelos mercados financeiros (desemprego, precarização dos serviços públicos, desenraizamento etc.) tem sua contrapartida em maior ou menor prazo, sob forma de suicídios, de delinqüência, de crimes, de drogas, de alcoolismo, de pequenas ou grandes violências cotidianas.<sup>203</sup> Com efeito, a violência do mercado sobre a população tem um preço a pagar que se traduz em elevados custos sociais que, por

---

<sup>200</sup> Ao contrário de uma concepção muito difundida de que os países industrializados estão hospedando a maior parte dos refugiados do mundo, a prova estatística disponível demonstra que a maioria dos refugiados permanece em sua região de origem ou fogem para países vizinhos. (Contrary to the widespread perception that industrialized countries are hosting the bulk of the world's refugees, the available statistical evidence demonstrates that most refugees remain in their region of origin and flee to neighbouring countries). UNHCR. *Statistical Yearbook 2007: Trends in Displacement, Protection and Solutions*, p. 27. Tradução livre do autor.

<sup>201</sup> Idem, p. 27.

<sup>202</sup> BOURDIEU, *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*, op. cit., p. 56.

<sup>203</sup> Idem, p. 56.

evidência, os mercados globais debitam na conta dos Estados. Porém, como os *Estados fracos* encontram-se esgotados pelo vazio político que se instaurou nos seus limites territoriais (devido à ruptura entre poder e política), esse pagamento da dívida social é realizado por mecanismos de repressão de mais violência,<sup>204</sup> que, a seu turno, somente fazem aumentar o débito dessa mesma violência, empurrando para o precipício as condições sociais de vida dos habitantes desses Estados fracos. O que aconteceu nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo (Brasil) é sintomático para demonstrar a relação que se instala entre a violência do mercado financeiro e a dívida social que sobra para pagamento pelas nações: as pesquisas indicam que, desde os anos de 1970 (início, portanto, da eclosão do atual movimento de globalização econômica mundial), ocorrera um assustador crescimento das taxas de homicídio, pois elas triplicaram no Rio de Janeiro e, em São Paulo, quadruplicaram.<sup>205</sup> Essa foi uma tendência, aliás, que se espalhou por todo o planeta, na medida em que, as taxas de crime em níveis global e regional aumentaram constantemente pelo período entre 1980 a 2000, crescendo cerca de 30%, indo de 2300 para mais de 3000 crimes para cada 100.000 pessoas.<sup>206</sup>

Em relação ao crescimento da violência no mundo (30% em apenas 20 anos!), poder-se-ia argumentar que esse fato se deve, basicamente, a dois fatores: aumento da população mundial e nacional (como no caso do Brasil) e explosão demográfica urbana. Entretanto, no que tange à expansão da população sobre a terra, as informações fortalecem uma opinião contrária, pois apontam para uma desaceleração das taxas de natalidade e para uma progressiva diminuição no ritmo de elevação das taxas demográficas, desfazendo-se, desse modo, a hipótese difundida e equivocada de que a violência aumentara em decorrência da proporcional subida do contingente

---

<sup>204</sup> No Brasil, a legislação penal vem revelando, nos últimos anos, a estratégia estatal para minimizar os efeitos da globalização traduzida no aumento da violência (doméstica, patrimonial, ambiental, de drogas etc.), impondo leis mais severas, na ilusão de que a dogmática (afastada da política criminal, também, esvaziada) resolverá ou amenizará, por si, as causas da delinqüência (Lei nº 9.605/98; Lei nº 11.340/06; Lei nº 10.695/03 servem de exemplo).

<sup>205</sup> The homicide rate in Rio de Janeiro has tripled since the 1970s, while the rate in São Paulo has quadrupled. UN-HABITAT. *Enhancing urban safety and security: global report on human settlements 2007*. London: Earthscan, 2007, p. 55.

<sup>206</sup> Crime rates at both the global and regional levels have increased steadily over the period of 1980 to 2000, rising about 30 per cent from 2300 crimes per 100,000 to over 3000 per 100,000 individuals. Idem, p. 53. Tradução livre do autor.

humano pela face da Terra.<sup>207</sup> É verdade que, de 1970 para 2005, a população mundial praticamente dobrou, mas isso se deve, sobretudo, à explosão da população asiática, desde 1950, porque, ainda que a fecundidade permaneça elevada nos países mais pobres, nas nações industrializadas e semi-industrializadas a fecundidade está reduzida atualmente para 1,6 e menos de 3 filhos por mulher, respectivamente, o que conduz, no geral, a projeções de um crescimento global diminuído para uma taxa de 1,3% ao ano.<sup>208</sup> Quanto ao segundo argumento, não há como negar que a população mundial é hoje, predominantemente urbana, mas esse fato, por si mesmo, não anula a conclusão de que a violência gerada pela globalização econômico-financeira resulta em mais violência; ao contrário, a crescente urbanização revela, na essência, duas formas de violência com enorme custo social: uma que se realiza com a expulsão do homem do meio rural para o urbano e outra que se dá pelo agravamento das condições de vida desse homem na cidade (desemprego, precariedade, exclusão).

Na mesma linha, os movimentos migratórios acabam impulsionando os impactos da globalização sobre os Estados em vários aspectos, tornando, dessa forma, tais fluxos humanos uma considerável força de mudança global. A globalização tecnológica faz crer que o mundo tornou-se menor, o espaço fronteiro não é mais barreira ao movimento, pois pode ser conquistado até mesmo com um clique no *mouse* do computador. Contudo, essa supressão ou redução do espaço global não ocorre para todos igualmente, na medida em que alguns se tornaram globalmente móveis, enquanto que outros permanecem localmente amarrados.<sup>209</sup> Ao mesmo tempo em que a globalização do mercado corrói as fronteiras dos Estados e,

<sup>207</sup> A taxa de crescimento populacional no Brasil, por exemplo, sofreu expressivas diminuições, a contar de 1970-1975 (2,38%); 1975-1980 (2,35%); 1980-1985 (2,26%); 1985-1990 (1,88%); 1990-1995 (1,56%); 1995-2000 (1,49%); 2000-2005 (1,32%). Fonte: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2008 Revision. Disponível em <http://esa.un.org/unpp>, podendo acessar por <http://translate.google.com.br/translate?hl=pt>. Acesso em 17 jun. 2009.

<sup>208</sup> Segundo dados e projeções da Organização das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/11122001onu.shtm>. Acesso em 17 jun. 2009.

<sup>209</sup> Os termos são usados por Bauman para mostrar a existência de dois mundos distintos: o Primeiro Mundo é aquele onde o espaço perdeu sua qualidade restritiva e é facilmente transposto tanto na sua versão real como na versão virtual; enquanto que o Segundo Mundo constitui-se daqueles que foram impedidos de se mover e assim fadados a suportar passivamente qualquer mudança que afete a localidade onde estão presos, o espaço real está se fechando rapidamente. BAUMAN, *Globalização: as conseqüências humanas*, op. cit., p. 96.

concomitantemente, comprime o tempo para categorias de pessoas (empresários globais, intelectuais mundiais etc.), encolhendo para elas as distâncias e criando um espaço amplamente acessível, realiza, também, uma exclusão violenta sobre outros seres humanos, amarrando-os ao local em que se encontram, e tornando monotonamente extenso o tempo de vida dos localmente amarrados. No dizer de Bauman, o tempo deles é vazio: nele nada acontece.<sup>210</sup> Na realidade, a monotonia do tempo da vida só é quebrada quando acontecem eventos que obrigam os habitantes da localidade amarrada a fugirem de seu espaço, movendo-se pelo mundo, como nômades da globalização e os que estão se movendo porque foram empurrados. tendo sido primeiro desenraizados do lugar sem perspectivas por uma força sedutora ou propulsora poderosa demais e muitas vezes misteriosa demais para resistir.<sup>211</sup>

Quando, então, as pessoas deslocam-se para outras regiões ou países,<sup>212</sup> forçadas por motivos variados, que vão desde a guerra até desastres ambientais, elas produzem diversos impactos no quadro geral da globalização: em primeiro lugar, um dos efeitos da globalização é a polarização do mundo e, por tabela, a divisão da população planetária entre os que têm a liberdade de movimento global e os que ficam confinados ao espaço local; mas, por outro lado, o desenraizamento, a perda do território impulsiona a população desterritorializada a aventurar-se, por absoluta falta de opção, à procura de outro lugar. Trata-se de uma mobilidade forçada, sem alternativas de escolha, pois, perante o confinamento ou prisão espacial a que foram submetidos, os deslocados, agora, partem amontoados na direção da liberdade ilusória do espaço global, único caminho que se apresenta possível às pessoas que perderam tudo, emprego, família, comida, paz, segurança e, por fim, o próprio território. Esse abandono da comunidade, a fuga do território é, portanto, compulsória, forçada, tal como a pena de exílio da Grécia antiga, com a diferença, bem lembrada por Bauman, de que os gregos não escamoteavam a qualidade da sanção, mas os milhões de *sans papier*, expatriados, refugiados,

<sup>210</sup> Idem, p. 97.

<sup>211</sup> Ibidem, p. 101.

<sup>212</sup> Em dezembro de 2006, a Diretora-executiva do UNFPA (Fundo das Nações Unidas para Atividades de População), Thoraya Ahmed Obaid, em mensagem para o Dia Internacional dos Migrantes, afirmou que os migrantes são estimados em 195 milhões em todo o mundo, ou seja, mais de 3% da população mundial. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/view\\_news.php?id=5092](http://www.onu-brasil.org.br/view_news.php?id=5092). Acesso em 17 jun. 2009.

exilados, em busca de asilo ou de pão e água dos nossos dias, dois milênios depois, teriam pouca dificuldade em se reconhecer nessa história.<sup>213</sup> Batendo à porta da comunidade dos globalmente móveis, os milhões de migrantes introduzem seu estilo de vida, seus valores e aspirações no terreno das relações sociais de outras nações, contribuindo ou favorecendo práticas intersubjetivas, pois, as áreas receptoras estão sendo transformadas por uma diversidade cultural e religiosa sem precedentes,<sup>214</sup> fornecendo, sob essa ótica, novos elementos para uma globalização cultural.

Em segundo lugar, em decorrência da crise econômico-financeira que se instalou nos países pobres que se vêem desprovidos de recursos para investirem em programas de recuperação política e social de sua população, a migração de membros dos Estados fracos para outras nações mais afortunadas (ou menos prejudicadas) pelas forças globalizantes acaba gerando uma estranha fonte de receita para os países pobres, na medida em que efetivamente, estima-se que as remessas globais em 2002 alcançaram a cifra de 130 bilhões de dólares . muito mais que a ajuda oficial ao desenvolvimento.<sup>215</sup> O jogo dialético das forças misteriosas da globalização que, de um lado, empurram os países para a escassez financeira, e por outro, fortalecem esses mesmos Estados com o dinheiro enviado pelos emigrantes, mostra como os fluxos humanos globais (v.g., deslocamentos forçados) acabam invertendo a lógica do mercado mundial, criando válvulas de fuga de recursos dos países ricos para os Estados enfraquecidos.

Finalmente, a fuga de nacionais de um país para outro acaba realizando uma distribuição dos efeitos econômicos globais, uma vez que se formam no interior dos Estados ricos alguns grupos (*underclass*) que produzem determinadas conseqüências político-econômicas, no cenário dos centros mais desenvolvidos do mundo. Como diz Habermas, uma subclasse gera tensões sociais cuja descarga se dá em revoltas despropositadas e autodestrutivas,

---

<sup>213</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Vida líquida*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007, p. 13.

<sup>214</sup> as áreas receptoras están siendo transformadas por una diversidad cultural y religiosa sin precedentes. ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Barcelona: Icaria editorial, 2006, p. 13. Tradução livre do autor.

<sup>215</sup> Efectivamente, se estima que las remesas globales en 2002 alcanzaron la cifra de 130 mil millones de dólares . bastante más que la ayuda oficial al desarrollo. ACNUR, idem, p. 13. Tradução livre do autor.

que só podem ser controladas com recursos repressivos.<sup>216</sup> Essas *tensões sociais* materializam-se, entre outras, em variadas situações específicas de: *desemprego*, na medida em que, esses imigrantes, em tese, por serem mão-de-obra mais barata, reduzem os postos de trabalho de alguns trabalhadores nacionais;<sup>217</sup> *violência*, pois a entrada de estrangeiros pode levar a variadas formas de intolerância, além da pauperização visível dos imigrantes no dia-a-dia dos cidadãos da nação rica;<sup>218</sup> *visibilidade*, isto é, a globalização econômica procura explorar todo o potencial de riqueza das nações, mas deixando o lixo oculto nas entranhas do Estado-nação fraco; com a mobilidade humana sobre o planeta, os desterritorializados trazem à tona as mazelas de um processo iníquo e que não fica mais adstrito aos limites de espaços esquecidos; agora, a %icatriz na consciência+torna-se tão real que cria uma incômoda deformidade na face dos países desenvolvidos, já que %o veneno do gueto também age sobre a infra-estrutura dos centros urbanos, atinge regiões inteiras e se fixa nos poros de toda a sociedade+.<sup>219</sup>

### 1.3 TEORIA DA TERRITORIALIDADE

#### 1.3.1 COMPREENSÃO DAS DIVERSAS TERRITORIALIDADES

Atualmente, o território não pode mais ser visto apenas como um dos elementos do Estado, ao lado do povo e do governo. O termo expandiu-se (ou melhor, a compreensão do conceito avançou) para incorporar noções que vão

<sup>216</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 147.

<sup>217</sup> Contudo, cabe observar que na nova divisão pós-nacional do trabalho e da riqueza, a escassez de trabalho nos limites dos países industrializados dá-se, também, numa %migração do trabalho+para os países pobres, pois os postos de trabalho %e exportam para onde vivem pobres e desempregados, isto é, para regiões do mundo superpovoadas (se exportan allí donde viven pobres y parados, es decir, a regiones del mundo superpobladas)+ BECK, Ulrich. *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós, 2000, p. 39. Tradução livre do autor. Assim, os países desenvolvidos são duplamente afetados pela globalização na redução do emprego: uma, pela migração dos postos de trabalho e, outra, pela migração de pessoas para esses países ricos onde vão ocupar trabalhos menos qualificados.

<sup>218</sup> %Muitíssimos refugiados são obrigados a viver em condições precárias, recebendo assistência insuficiente, incapazes de criar seus próprios meios de vida, privados de liberdade de movimentos e arriscando-se à detenção, exploração e violência+ (%Muchísimos refugiados se ven obligados a vivir en condiciones precarias, recibiendo asistencia insuficiente, incapaces de crear sus propios medios de vida, privados de libertad de movimientos y arriesgándose a la detención, la explotación y la violencia+). BECK, *Ibidem*, p. 58. Tradução livre do autor.

<sup>219</sup> HABERMAS, *A inclusão do outro: estudos de teoria política*, *idem*, p. 147.

além da política ou do espaço onde se materializa o poder, incluindo a concepção cultural (valorização simbólica do espaço por um grupo), a econômica - apropriação de recursos e território ~~o~~ como produto da divisão territorial do trabalho<sup>220</sup> . e a natural (que abarcaria todos os seres em sintonia com a natureza).

Deve-se, nessa perspectiva, delimitar uma concepção de território que dê conta da pluralidade de atores que interagem no ambiente físico e que permita a identificação de suas múltiplas relações, de seus saberes, das suas expectativas e, finalmente, progrida para um reconhecimento do território como um valor, como algo associado à dignidade do próprio homem, passível, até mesmo, quem sabe, de um caráter ontológico. Como se depreende, o território assim compreendido ultrapassa as fronteiras do antigo Estado soberano onde o espaço é fixo, perene, o poder é limitado geograficamente e a análise é facilitada pela homogeneização de conceitos que tentam dar conta da realidade de modo estático, desconsiderando os movimentos e as subjetividades inseridas nos locais e as complexas redes que se entrelaçam em diversos ambientes, tornando, no mínimo, temerária a tentativa de uniformidade.

Apresenta-se importante, desse modo, não confundir o conceito de território com a idéia de espaço ou lugar. Como já foi observado por Manuel Correia de Andrade,<sup>221</sup> o território traz em si a consciência de participação nele, o aspecto subjetivo que leva os habitantes a se sentirem parte integrante do território, ou seja, o sentimento da territorialidade. Isso conduz à compreensão do território tanto objetivamente (no sentido de tudo aquilo que se encontra no território, passível de gerenciamento, ligado, portanto, à concepção de poder) como subjetivamente (na medida em que lida com o sentimento de pertencimento). Entretanto, se a gestão do espaço produz, de um lado, a territorialidade, no seu duplo aspecto objetivo e subjetivo, de outro lado, pode provocar a desterritorialidade de grupos que acabam vitimizados pelo processo de expansão e afirmação de outras territorialidades. Desse

---

<sup>220</sup> HAESBAERT, Rogério. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio (orgs.). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão (PR): Unioeste, 2004, p. 87.

<sup>221</sup> ANDRADE, Manuel Correia. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 214.

embate ou choque entre territorialidades e desterritorialidades diversas surge, então, %a reação à gestão central, à desterritorialidade e à integração com a formação de novas territorialidades, novas formas de concepção do uso e do processo de domínio do território+<sup>222</sup>

As %novas territorialidades+ apresentam-se, dessa maneira, como uma reação natural ao avanço de outras territorialidades sobre o território de grupos que já ocupavam essas áreas originariamente. A compreensão desse processo é fundamental para a definição do território de um país, pois o %sentimento da territorialidade+ não permite que uma análise meramente objetiva do território (evidenciada, por exemplo, pela gestão governamental de um espaço) dê conta da totalidade das territorialidades que se manifestam ou eclodem dos espaços físicos de um Estado. Nesse sentido, a formulação do Estado-nação que incorpora o território como elemento desse mesmo Estado, a fim de que nesses limites ele possa exercer sua soberania, já não se justifica diante da multiplicidade de territorialidades que se apresentam no seu desenvolvimento histórico.

No que diz respeito à ocupação do território brasileiro, por exemplo, constata-se que o povoamento instalado pela colonização portuguesa no Recôncavo baiano, na tentativa de integrar-se a faixa costeira colonial ao interior, sobretudo a partir do século XVIII, registrou, além de um inicial isolamento do litoral (por causas como relevo acidentado, mata densa, dificuldade de passagem), uma situação conflituosa entre os brancos e os grupos indígenas que habitavam essas regiões. Como descreve Caio Prado Júnior,<sup>223</sup> os índios resistiram à invasão dos colonos e refugiaram-se na serra e mata litorâneas, promovendo ataques intermitentes aos núcleos de ocupação que se estabeleceram naqueles litorais. Dentre esses povos indígenas, destacaram-se os Aimorés que, por sua frequência de ataques e alto poder de intimidação, provocaram uma atitude mais enérgica do governo que, em 1808, por meio da Carta Régia de 13 de maio, autorizava o aprisionamento de índios e a utilização (escravidão) de sua mão-de-obra, inicialmente, nos serviços apenas dos comandantes de guerra, mas, depois, pelos próprios fazendeiros.

---

<sup>222</sup> Idem, p. 215.

<sup>223</sup> PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*: Colônia. São Paulo: Brasiliense, 1999, p. 49.

A Carta Régia recrudesciu antigas práticas (por exemplo, o tráfico de índios escravizados) que tinham sido proibidas, desde o século XVIII, conforme as pretensões das normas do Marquês de Pombal.<sup>224</sup> Evidente, entretanto, que as regras pombalinas seguiam na mesma direção da política educadora dos jesuítas que, defendendo a liberdade dos indígenas, procuravam educá-los para a vida civilizada, ou seja, buscava-se, na realidade, a integração do índio ao sistema capitalista, na medida em que, agora, ao índio era devido até um emprego com salário.

Quando se discorre sobre a conflituosidade estabelecida entre os povos indígenas e a população branca, fala-se que esse choque teve o mérito de colocar o problema indígena no terreno das discussões e lutas intermináveis e apaixonadas e que, devido a isso, não sobrou margem para outras soluções intermédias que teriam possivelmente resolvido o caso.<sup>225</sup> Isso está correto, se por soluções intermédias entender-se a compreensão de territorialidades diversas e a aceitação ou reconhecimento de suas múltiplas formas de utilização. Na essência, a ocupação ou expansão territorial acabaria provocando, como de fato ocorreu, esse embate de territorialidades. A reação dos índios, por meio de ataques aos povoamentos litorâneos, não foi senão um comportamento esperado diante da desterritorialidade que sofreram pelas invasões das territorialidades que tentavam instalar-se em seus territórios. Talvez, o grande resultado desse choque de territorialidades fora justamente o surgimento de novas territorialidades que, ao saírem do encobrimento das matas, revelaram sua presença no mundo e reivindicaram, com os meios de que dispunham, o espaço que lhes era subtraído.

Portanto, os fatos desenvolvem-se precisamente na luta dialética dos contrários, no enfrentamento de ocupação de espaços, no choque, enfim, de territorialidades. Desse modo, não se pode aceitar que, em nome de uma territorialidade oficial, própria do Estado-nação, desconsiderem-se as múltiplas territorialidades que existem ao longo do desenvolvimento histórico do Estado.

---

<sup>224</sup> Durante a segunda metade do século XVIII, uma sistemática legislação pombalina foi elaborada para, afetando, sobretudo, os padres jesuítas, dar aos índios uma relativa autonomia frente aos variados problemas que enfrentavam com os colonos: assim, o Alvará de 14 de abril de 1755 fomentou o casamento misto e equiparou os índios aos colonos quanto a empregos e honorários, proibindo tratamento pejorativo; a Lei de 6 de junho de 1755 decretou a liberdade absoluta dos índios, disciplinando as relações deles com os colonos, etc.

<sup>225</sup> Idem, p. 93.

A territorialidade apresenta-se, desse modo, como uma força presente na vida dos grupos em todas as sociedades e em todos os tempos. Por isso, é que ela foi definida como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu território ou *homeland*.<sup>226</sup> Logo, pode-se concluir que são as territorialidades que definem o território de um país e que diferentes territorialidades podem coexistir em determinado momento histórico.

Partindo da noção de que a territorialidade é natural, os territórios expressam essas múltiplas territorialidades que pulsam incessantemente num ambiente. Para interpretar o território de um Estado, assim, não basta uma investigação jurídica, etnográfica, sociológica, biológica. Impõe-se, também, uma análise da territorialidade que se manifesta no contexto histórico dos diferentes grupos que convergiram na formação desse território.

Reconhecer as diferentes territorialidades que coexistem em determinado território significa um exercício de respeito às diferenças. A compreensão monolítica e perene do território (própria do Estado-nação) não consegue dar conta de seus incontáveis significados. Na verdade, a defesa da soberania como limite geográfico bem definido onde cada Estado possa governar, legislar e julgar os indivíduos que se encontrem em seu território, parece não mais satisfazer às exigências de uma mundialização crescente que insere o local num debate global que, mesmo conservando o singular, inverte a antiga ordem tempo-espaço linear para abrir-se a novos acordos de um tempo-espaço simultâneo.<sup>227</sup>

Um exemplo da convivência simultânea de diversas territorialidades num mesmo lugar é o que ocorre na Basílica da Natividade, em Belém, Palestina. Três comunidades ocupam aquela Basílica: Os gregos ortodoxos (que possuem direitos sobre a nave central, as naves laterais, o coro e o santuário . *Katholicon* -, entre outros); os armênios ortodoxos (que têm o transepto

<sup>226</sup> LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Trabalho apresentado no Simpósio Natureza e Sociedade: desafios epistemológicos e metodológicos para a Antropologia, na 23ª Reunião Brasileira de Antropologia. Gramado, 2002, p. 2.

<sup>227</sup> A esse respeito, cf. NICOLAS, Daniel Hiernaux. Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (org.) *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 85-101.

setentrional, v.g.) e os católicos romanos (com o Altar de Adoração dos Magos, na Gruta da Manjedoura, por exemplo). Interessante que existem situações em que uma comunidade chega a ocupar, ainda que transitoriamente, o território da outra, sem que isso represente a perda da territorialidade de qualquer delas: assim, os armênios usam ocasionalmente o Altar da Natividade na Gruta, de posse dos gregos; os armênios e os católicos romanos possuem o direito de passagem e procissão na Nave central dos gregos. Quem visita esse lugar sagrado, em determinados horários de culto, fica fascinado com a convivência de grupos tão heterodoxos num único prédio, mas que permite uma compreensão da territorialidade que ultrapassa a idéia de limites ou marcos rígidos, fixos, para abarcar o sentimento, a afeição, o intangível.

Nessa perspectiva, o território que se apresenta não é mais um único bloco, de fácil definição, compreensão e apreensão, mas sim um território fragmentado por onde circulam várias territorialidades. Essas territorialidades são definidoras do território e devem ser consideradas como expressão da subjetividade humana, devendo articular-se ética e politicamente com a questão relacionada à maneira de viver daqui em diante sobre esse planeta, no contexto da aceleração das mutações técnico-científicas e do considerável crescimento demográfico.<sup>228</sup> A revolução mecanicista já não satisfaz, desde o final do século XIX e início do século XX, quando Max Planck rompeu, em 1900, com a concepção newtoniana de que a luz seria uma radiação da energia e que, portanto, uma vez aquecido, um determinado objeto produziria a luz devido à energização de seus átomos, apresentando-se, então, a conclusão de que a energia se irradia continuamente. Axelrod<sup>229</sup> diz que o aquecimento de uma coisa faz vibrar seus átomos e a luz irradiada aumenta igualmente de frequência, indo do vermelho para o laranja e chegando até o ultravioleta. O problema é que essa continuidade do movimento da luz que é refletida pelos objetos no processo de aquecimento (do vermelho até o violeta) não ocorre dessa maneira, pois a energia se irradia de forma descontínua, em pedaços, em pacotes separados. Planck, com essa explicação, lançou as bases da

<sup>228</sup> GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt, 5ª ed. Campinas (SP): Papyrus, 1995, p. 8. Guattari denomina de *ecosofia* a articulação ético-política entre os registros ecológicos (do meio ambiente, das relações sociais e da subjetividade humana).

<sup>229</sup> AXELROD, Alan. *Ciência a jato*. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 216.

teoria quântica (*quantum, quanta*, nome dado por Planck a cada pacote de energia), possibilitando a abertura para uma nova compreensão dos fenômenos que, posteriormente, seria utilizada por outras pessoas, a exemplo de Albert Einstein;<sup>230</sup> na realidade, Planck já começara o anúncio de uma nova compreensão da realidade, um novo saber que não se acomodava com o absoluto,<sup>231</sup> mas renovava-se para demonstrar a diversidade da existência e a multiplicidade das possibilidades de apreensão das coisas. Um conhecimento permanentemente aberto e em constante modificação que não mais distinguia espaço, tempo, velocidade em compartimentos separados e estanques, mas, aproximando-os, revelava como são fluidas as fronteiras e tênues as categorias diferenciadoras. Numa abordagem desse tipo, parece não fazer mais sentido insistir no território absoluto do Estado-nação, esquecendo-se das inúmeras territorialidades que são albergadas no seu interior e que nele pulsam incessantemente.

### 1.3.2 DESTERRITORIALIDADE SIGNIFICA DESENRAIZAMENTO

Como dito acima, a expansão da territorialidade pode provocar a desterritorialidade, em virtude do impacto que a gestão dos territórios, como espaços de ação e de poderes,<sup>232</sup> venha ocasionar nos grupos que habitam esses espaços. Essa desterritorialidade equivale ao que Simone Weil<sup>233</sup> chamou de doença do *desenraizamento*, ou seja, a perda das raízes do ser humano do seu meio, do seu lugar. O *enraizamento* é exposto por Weil como uma necessidade inerente à pessoa humana, na medida em que é por meio dele que o homem recebe a sua formação moral, intelectual e até mesmo espiritual, possibilitando-lhe uma participação real e ativa na própria existência da coletividade. Logo, um homem desenraizado é alguém que somente adota duas posições: passividade diante da vida, ou agressividade para desenraizar outras pessoas. Vale dizer, o desenraizamento apresenta-se duplamente

<sup>230</sup> Einstein, em 1905, utilizou a teoria quântica para explicar que a luz tinha propriedades tanto de partícula quanto de onda. Cf. AXELROD, idem, p.223-224.

<sup>231</sup> Para Einstein, o absoluto só existe na velocidade da luz no vácuo, fora disso nada mais é absoluto, tudo depende da posição do sujeito em relação ao objeto (massa, energia).

<sup>232</sup> NEVES, Gervásio Rodrigo. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 271.

<sup>233</sup> WEIL, Simone. *O enraizamento*. Tradução de Maria Leonor Loureiro. Bauru (SP): EDUSC, 2001, p. 44.

perigoso, pois aniquila o ser humano na sua capacidade de luta (a inércia da alma) diante da opressão (exemplo disso, no Brasil, são as narrativas sobre o *banzo*<sup>234</sup>) e, também, torna o *desenraizado* um multiplicador de novos desenraizamentos.<sup>235</sup>

Parece evidente, em Weil, que o desenraizamento, ainda que contemple o desapossamento geográfico, vai mais além, situando-se na condição da civilização que perde sua *espiritualidade do trabalho*. Essa expressão é fundamental para a compreensão do desenraizamento e seu oposto (enraizamento) e, por tabela, para a análise da territorialidade/desterritorialidade. A *espiritualidade do trabalho* representa uma tentativa de dar um sentido ao trabalho no pensamento humano, que o trabalho não seja encarado como algo fragmentado, compartimentalizado, mas como uma *grandeza autêntica*, libertadora, capaz de apresentar os pensamentos de tal modo que os ponha em relação direta com os gestos e as operações particulares de cada trabalho, por uma assimilação suficientemente profunda para que elas penetrem na substância mesma do ser.<sup>236</sup> Nessa perspectiva, o desenraizamento traduzir-se-ia numa falta de espiritualidade do trabalho.

Ao imprimir esse caráter de *grandeza autêntica* à espiritualidade do trabalho, Simone Weil idealiza o enraizamento, transformando-o numa categoria, como *guia em todas as coisas*.<sup>237</sup> Com isso, ultrapassa-se a fronteira do mero ambiente físico, para englobar no conceito de enraizamento a totalidade do homem, pois, indo ao fundo das coisas, não há verdadeira dignidade que não tenha uma raiz espiritual e por conseqüência de ordem sobrenatural.<sup>238</sup> Logo, a idéia de enraizamento ajusta-se à noção de territorialidade, indo desde uma base material comum à Geografia até uma dimensão simbólica, mental, ou espiritual. Por esse aspecto, seria sempre mais correto referir-se a *territórios* do que tão-somente a *território*, quando se pretenda acentuar, sobretudo, os espaços de ação e os poderes multidimensionais que se exercem sobre eles, permanecendo, contudo, a

<sup>234</sup> O *banzo* é conhecido como a dança nostálgica da África e consistia num estado de amargura e profunda depressão que atingia a vida dos escravos, em decorrência dos sofrimentos que lhes eram infligidos, levando-os até mesmo à morte.

<sup>235</sup> Quem é desenraizado desenraiza. Quem é enraizado não desenraiza. WEIL, idem, p. 47.

<sup>236</sup> Idem, p. 89.

<sup>237</sup> Ibidem, p. 92.

<sup>238</sup> Ibid., p. 88-89.

concepção idealista de que o território seria uma entidade autônoma ligada também ao ser.<sup>239</sup>

Se a territorialidade pode ser entendida como enraizamento, a desterritorialidade, por sua vez, liga-se à idéia de desenraizamento. Nesse ponto, a afirmação de Weil de que quem é enraizado não desenraiza+ soa mais como uma profissão de fé do que uma relação com a realidade dos fatos, uma vez que a experiência tem demonstrado que a territorialidade necessariamente produz a desterritorialidade como condição de sua própria existência. Trata-se de uma relação dialética onde a gestão e a expansão do território criam na população (ou em parte dela) o sentimento de fazer parte desse território (territorialidade), mas, de outro lado, acarreta o impacto da desterritorialidade nos grupos que já habitavam esses territórios e que se sentem prejudicados por essa ação, reagindo, desse modo, às forças que tentam subjugar-los ou desterritorializá-los. A síntese desse verdadeiro choque de territorialidades é o surgimento de novas territorialidades nos antigos domínios do Estado-nação.

As novas territorialidades surgem, então, como algo novo, uma nova visão do uso do território que se estabelece para fazer frente à expansão de territorialidades. Há, na história brasileira, exemplos claros de como esse processo se desenvolve: a ocupação-integração da Amazônia, como meta dos governos militares, traduzida na abertura de estradas e implantação de núcleos coloniais, era uma tentativa de territorializar o espaço, submetendo-o a uma administração central efetiva que gerasse o sentimento de pertencimento às populações que, aos milhares, moviam-se para aquela região em busca de um lugar.<sup>240</sup> Porém, o açodamento e a falta de estudos prévios levaram essas populações ao enfrentamento de uma outra territorialidade que se encontrava a

---

<sup>239</sup> Nesse sentido, pertencemos a um território, não o possuímos, guardamo-lo, habitamo-lo, impregnamos-nos dele. Além disso, os vivos não são os únicos a ocupar o território, a presença dos mortos marca-o mais do que nunca com o signo do sagrado. Enfim, o território não diz respeito apenas à função ou ao ter, mas ao ser+ BONNEMAISON, J e CAMBRÉZY, L. *Le lien territorial: entre frontières et identités*. Géographies et Cultures, n. 20. Paris: L'Harmattan, 1996 apud HAESBAERT, Rogério, op. cit., p. 111.

<sup>240</sup> Utiliza-se a idéia de Yi-Fu Tuan que diferencia *espaço* de *lugar*, relacionando o primeiro à liberdade e o segundo à segurança. Os objetos estão, portanto, no espaço e o lugar constitui-se uma classe especial de objeto. Diz Tuan que o lugar é um objeto no qual se pode morar+ TUAN, Yi-Fu. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. Tradução de Livia de Oliveira. São Paulo: DIFEL, 1983, p. 14.

tempos longínquos nesses espaços, os indígenas. Os povos indígenas sentiram-se desterritorializados, na medida em que eram obrigados por decisões políticas a aceitar a perda de suas áreas para grupos que chegavam para ficar nos lugares já ocupados pelos índios. Desse choque entre territorialidade e desterritorialidade formam-se novas territorialidades que resistem ao modelo ocidental de uso do território e indicam novas formas de utilização do espaço, tornando, desse modo, latente a discussão acerca do significado real do território. O mesmo processo pode ser observado no que tange às comunidades quilombolas que, até mesmo como estratégia de sobrevivência, permaneceram quase que no mais absoluto anonimato durante praticamente todo o século XX, mas, reagindo ao avanço de territorialidades que procuravam se implantar em seus territórios, sentiram o impacto da desterritorialização e apresentaram-se com suas novas territorialidades, lutando e reivindicando terras que tradicionalmente ocupavam por tempos imemoriais.

Como se vê, a territorialidade traz em si o gérmen da desterritorialidade que, a seu turno, provoca o surgimento de novas territorialidades que exigem reconhecimento e lutam por seus direitos. O Estado, como principal gestor do território, não deve ignorar a realidade desses impactos que se instauram em seu espaço, cabendo-lhe, portanto, a responsabilidade de realizar a gestão não apenas do território, mas o gerenciamento das crises que sobrevêm nos naturais embates de poderes pelo uso do território. Nessa tarefa, o fundamental é permanecer atento ao espaço e ao tempo das mudanças e perceber possíveis transformações que estejam ocorrendo no sentido de território, dominação, propriedade, posse, enfim, como diz Zilá Mesquita,<sup>241</sup> talvez o que seja possível, é alterar o sentido de posse: não objetualizar o próprio corpo, as pessoas, as relações, o espaço, nele incluídas a natureza e as redes que partilhamos e nas quais exercemos a sociabilidade+.

Importante distinguir níveis de compreensão dos conceitos de espaço, lugar e território. Como lembra Pedro Geiger, espaço e território não significam exatamente a mesma coisa, pois, enquanto o espaço transmite

---

<sup>241</sup> MESQUITA, Zilá. Divisões, recortes, partilhas: isto está mudando. O que há para aprender? In: SOUZA, Maria Adélia A. de. et al (orgs.). *O novo mapa do mundo*. Natureza e sociedade de hoje: uma leitura geográfica. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 74.

psicologicamente a sensação de fechamento, o espaço transcende fronteiras e psicologicamente transmite a sensação de abertura.<sup>242</sup> Ainda que se admita a possibilidade de apropriação do espaço, atribuindo-lhe uma lógica, uma racionalidade pelo uso, o *espaço-tempo*,<sup>243</sup> isso não tem o poder de mudar a característica de abertura do espaço, pois representa a forma pela qual o próprio espaço é; com a apropriação do espaço, as coisas são valoradas, adquirem conteúdo, formam-se as individualidades e as coletividades, porém, o espaço permanece, na essência, *espaço livre*. Lugar, a seu turno, relaciona-se com a idéia de território. O território são formas, o território usado são objetos e ações.<sup>244</sup> Nesse sentido, a noção de Tuan<sup>245</sup> de que o lugar é um objeto em que se pode morar aproxima o termo *lugar* da expressão *território usado*, de Milton Santos. Com isso, parece haver sinonímia entre lugar e território, desde a concepção clássica de um Estado definidor de lugares (base territorial) até a idéia contemporânea de um território transnacional, de um espaço habitado (objeto de morada). Assim, faz sentido a afirmação de Tuan<sup>246</sup> de que são os lugares e objetos que definem o espaço, dando-lhe uma *personalidade geométrica*. Porém, a sinonímia é aparente, na medida em que há uma sutil diferença entre *lugar* e *território*, bem demonstrada por Manuel Correia de Andrade,<sup>247</sup> quando diz que o conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou lugar, pois o território liga-se sempre à idéia de poder.<sup>248</sup> Donde se conclui que o território é o lugar em que se estabelece uma relação de poder, havendo, por conseqüência, distinção entre um e outro termo, pois nem todo lugar será um território.

Neste ponto, já se pode introduzir a idéia de que o território deve constituir-se numa categoria de análise da realidade. Milton Santos demonstra,

<sup>242</sup> GEIGER, Pedro P. Des-territorialização e espacialização. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 235.

<sup>243</sup> O espaço-tempo corresponde à capacidade dos sujeitos sociais de usar o espaço, de inseri-lo em seu encadeamento pessoal ou societário de tempos parciais. Cf. NICOLAS, Daniel Hiernaux. Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização, *op. cit.*, p. 85.

<sup>244</sup> SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006, p.16.

<sup>245</sup> TUAN, loc. cit., p. 14.

<sup>246</sup> Idem, p. 20.

<sup>247</sup> ANDRADE, *op. cit.*, p. 213.

<sup>248</sup> No mesmo sentido, Pedro P. Geiger, quando afirma que território refere-se também a uma extensão terrestre, mas inclui uma relação de poder, ou posse, de um grupo social sobre esta extensão terrestre. GEIGER, loc. cit., p. 235.

nesse aspecto, como a abordagem histórica do território (periodização) pode ser muito importante para fazer falar a nação pelo território e conclui que, assim como a economia foi considerada como a fala privilegiada da nação por Celso Furtado, o povo por Darcy Ribeiro e a cultura por Florestan Fernandes, pretendemos considerar o território como a fala privilegiada da nação.<sup>249</sup>

Se o território tornou-se tão importante instrumento de investigação científica, antes de tudo, impõe-se definir claramente seus contornos, indicar seu conteúdo para que suas lentes possam realmente servir à análise de questões inquietantes. A esta altura, não se contenta mais com a singela descrição de *território* como *lugar*, como um objeto que define o espaço. Essa idéia merece, pelo menos, um aprofundamento que permita uma concretude de seu significado que possibilite o reconhecimento da mudança paradigmática da já mencionada concepção de território do Estado-nação.

### 1.3.3 DEFININDO TERRITÓRIO E REFÚGIO

#### 1.3.3.1 Território

De modo inicial, pode-se dizer que o território é composto de duas partes inseparáveis, a materialidade (meio natural), que é a base física onde se instala o homem, e, como consequência mesma desse último aspecto, a tecnicidade, aqui entendida como o meio que marca a presença do homem agindo sobre a natureza, dando um valor às coisas, utilizando o território.<sup>250</sup> Se essas partes são imanentes, fica praticamente impossível pensar historicamente o território divorciado da presença humana, ainda que haja esforço nesse sentido.<sup>251</sup> Partindo, desse modo, de uma concepção conjugada de território que inclui a sua parte material e a sua técnica, evidente que se corre o risco de deixar de fora do conceito outras territorialidades que demarcam seu espaço, ocupando-o, dando-lhe, também, um sentido de lugar,

<sup>249</sup> Ibidem, p. 23-28.

<sup>250</sup> Milton Santos declara que é esse território utilizado, com materialidade e ações interdependentes, que serve como categoria de análise das definições, de descoberta do próprio significado do território. In: SANTOS e SILVEIRA, *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*, op. cit., p. 247.

<sup>251</sup> Cf. DELEUZE, G. e GUATTARI, F. *Qu'est-ce que la Philosophie?* Paris: Minuit, 1991 apud HAESBAERT, Rogério. *Des-caminhos e perspectivas do território*, op. cit., p. 90. Os autores chegam a falar na desterritorialização, até mesmo, de um galho que é retirado de uma árvore.

como os animais, as aves, os insetos, etc. Trata-se, realmente, de uma questão instigante: será que o território necessita do homem para existir como tal? Imagina-se que seja até possível uma compreensão do território alargada para abarcar outros seres não-humanos, mas, como o que interessa, neste momento, é uma visão histórica, antropológica do território, como um primeiro passo na direção de um significado mais abrangente dessa noção, aceitar-se-á essa idéia restritiva de abordagem do conceito. Firmados, assim, os marcos definidores do *território humanamente construído*, poder-se-á avançar no caminho para novas generalizações e incorporações, mais e mais dilatadas, para, aí sim, alcançar níveis altaneiros de interpretação da realidade.

A opção por um olhar histórico mostra-se metodologicamente adequada, por reconhecer que todo território resulta, na realidade, de uma elaboração, de uma construção, como resultado de %a processos sociais e políticos, especialmente em contextos de conflito, sendo construído em oposição a outros territórios+<sup>252</sup> Daí porque Little afirma que um território surge, diretamente, das condutas de territorialidade de um grupo social.<sup>253</sup> Por conseguinte, se são as condutas de territorialidade que criam, que constroem o território, para que se possa compreendê-lo, deve-se definir, então, antes de tudo, o que significa essa territorialidade, na medida em que se apresenta como fundamento da formação de determinado território. Apoiando-se nas formulações teóricas de Robert Sack, Roberto Corrêa incorpora, na definição de territorialidade, além daqueles conhecidos aspectos materiais, também, as expressões simbólicas, como maneira de garantir a apropriação e a permanência do território pelos seus respectivos integrantes.<sup>254</sup> Portanto, a territorialidade, vista dessa maneira abrangente, liga-se, essencialmente, à

---

<sup>252</sup> ZIGONI, Carmela. *Hip Hop em processo: identidade, territorialidade e ritual*. Disponível em [http://www.uff.br/obsjovem/mambo/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=79](http://www.uff.br/obsjovem/mambo/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=79), p. 14. Acesso em 29 jan. 2008.

<sup>253</sup> LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*, op. cit., p. 3.

<sup>254</sup> Referido autor define a territorialidade como o %conjunto de práticas e suas expressões materiais e simbólicas capazes de garantirem a apropriação e a permanência de um dado território por um determinado agente social, o Estado, os diferentes grupos sociais e as empresas+ CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e corporação: um exemplo. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 251-252. A obra de Sack utilizada foi *Human Territoriality . Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

cultura,<sup>255</sup> como práticas que garantem a apropriação e a permanência do território. Isto é, a territorialidade, por um lado, produz, constrói o território, fazendo com que as pessoas que ocupam esse espaço dele se apropriem, passando a manter sentimentos de pertencimento ao lugar, estabelecendo-se laços de ligação da população uns com os outros membros, com as suas práticas, suas histórias, suas memórias, enfim, criando aquilo que se denomina de %consciência de confraternização+;<sup>256</sup> por outro lado, uma vez implantada a autonomia territorial, afirmando-se a identidade de pessoas e grupos que ali se estabeleceram, o território aprofunda o sentimento de territorialidade, impulsionando a defesa, a manutenção do próprio território. É uma relação incessante, de idas e voltas, ou seja, ao mesmo tempo, *centrífuga* e *centrípeta*, pois a territorialidade condensa-se no território, nele se enraizando, e o território, por sua vez, amplia, distende a territorialidade, para depois retornar de forma mais expansiva ao território, realimentando o processo.

Ocorre que a expansão do território não provoca apenas a ampliação da territorialidade; na medida em que se expande, o território acaba provocando, também, desterritorialidades em face dos demais grupos ou pessoas que se sentem prejudicados pelo, diga-se, crescimento de outras territorialidades. Forma-se, indubitavelmente, um processo dialético. Essas desterritorialidades não ficarão inertes diante das forças que tentam expandir-se sobre seus territórios, nascendo, daí, verdadeiros choques de territorialidades, verdadeiras lutas por apropriações e permanências territoriais. É nesse momento conflituoso que surgem as chamadas %novas territorialidades+, conforme demonstrado no início.

Portanto, pode-se dizer que há, sem dúvida, uma forma especial dos grupos relacionarem-se com o seu lugar, com o seu território. Nomes diferentes podem ser dados a esse fenômeno. Little, por exemplo, denomina de

---

<sup>255</sup> O termo *cultura* é usado no sentido subjetivo e objetivo, ou seja, referente aos valores, conhecimentos, crenças e experiências de um indivíduo, como ainda os hábitos, idéias, comportamentos, objetos, enfim, a totalidade da obra humana sobre a terra. Nesse sentido, a cultura, %ambora tenha sua origem na capacidade mental do homem, não é um processo individual, mas coletivo. Ela não será, com certeza, a simples soma de experiências interiorizadas por cada (*sic!*) um dos indivíduos da sociedade. É, antes, uma resultante dessas experiências individuais, em confronto permanente, e as experiências cristalizadas sob as mais variadas formas, como documentos escritos, artefatos, obras de arte, fitas magnéticas, fotos, filmes, etc.+ MELO, Luiz Gonzaga de. *Antropologia cultural: iniciação, teoria e temas*. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 43.

<sup>256</sup> ANDRADE, op. cit., p. 214.

*cosmografia*<sup>257</sup> a esse conjunto de saberes, ideologia e identidades, enfim, até mesmo os vínculos afetivos que um grupo mantém com seu território. Ainda que Paul Little situe a cosmografia nos limites do território, na realidade, esse conceito pode ser ampliado para incluir a relação particular de um grupo com o meio ambiente em geral. Essa relação foi chamada por Yi-Fu Tuan de *topofilia*<sup>258</sup> que inclui todos os laços afetivos do ser humano com o meio ambiente. Portanto, na apreciação das diferentes territorialidades deve ser considerada a *cosmografia* ou *topofilia* do lugar ou território, ou seja, não apenas aquilo que é perceptivo, mas o complexo dos sentimentos, das ações individuais e coletivas, atitudes e valores que se manifestam e pulsam vigorosamente na vida dos grupos.

### 1.3.3.2 Refúgio

Em meio a essa confluência de conceitos (desenraizamento, território, desterritorialidade, novas territorialidades) é que deve ser examinado o instituto do refúgio. Qualquer tentativa, porém, de estabelecer uma origem para o refúgio parece carecer de uma solução definitiva. Já se fez referência, por exemplo, à semelhança da fuga dos milhões de seres humanos, por todas as partes do mundo em busca de proteção, ao exílio de Édipo e ao abrigo que obteve de Teseu, na cidade de Atenas, quando andava cego e guiado pela mão de sua filha Antígona.<sup>259</sup> Também, tentou-se demonstrar a existência do refúgio, desde os tempos bíblicos mais longínquos, referindo-se à fuga do velho Abraão para a cidade de Soar, a fim de escapar da destruição de Sodoma e de Gomorra.<sup>260</sup>

Deixando de lado qualquer procura por um registro antigo do instituto do refúgio, apresenta-se mais realista a posição que relaciona o seu surgimento no início do século XX, quando a Liga das Nações, na década de 20, passou a fornecer ajuda aos fugitivos da recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e com o estabelecimento, em 1921, do *Alto Comissariado para os*

---

<sup>257</sup> Idem, p. 03.

<sup>258</sup> TUAN, Yi-Fu. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: DIFEL, 1980, p. 107.

<sup>259</sup> FAIAL, Edite. Refúgio, ontem e hoje. In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003, p. 23.

<sup>260</sup> VEGA, Fernando. O refúgio na Bíblia. In: MILESI, idem, p. 72.

*Refugiados Russos*.<sup>261</sup> Nesse sentido é que Fischel denomina esse período inicial de %base de qualificação coletiva do refugiado+,<sup>262</sup> tendo como referência a criação de diversos organismos internacionais para proteção e assistência de grupos inteiros de pessoas refugiadas. Desse modo, apresenta-se, realmente, aceitável o estabelecimento histórico do instituto do refúgio, a partir da criação da Liga das Nações, uma vez que, àquela época, já existia o sentimento geral %a de que esta seria a instituição que melhor poderia combinar a autoridade moral para representar os direitos dos refugiados com a necessária abordagem prática dos problemas criados para os Estados que os recebiam+.<sup>263</sup> Assim, diante de uma situação específica relacionada aos movimentos sucessivos de refugiados russos, devido, entre outros fatores, à Revolução bolchevique de novembro de 1917 e à fome de 1921, a Liga das Nações, por intermédio de seu Conselho, designou, em novembro de 1921, um Alto Comissário para os Refugiados Russos, o Sr. Fridtjof Nansen. Os trabalhos do Alto Comissariado para os Refugiados Russos resultaram na emissão de um documento que definia a situação jurídica dos refugiados, o Certificado de Identidade para Refugiados Russos (%Passaporte Nansen+), que foi %o primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados+,<sup>264</sup> e no reassentamento de milhares de russos que chegaram, inclusive, ao Brasil. Firmou-se, desse modo, de maneira clara, uma política internacional organizada para a proteção e assistência dos refugiados que se constituiu, sem dúvida, passando pelo Comitê Intergovernamental para os Refugiados e pelo Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados (criados em julho e setembro de 1938, respectivamente), no embrião da futura Organização Internacional para os Refugiados.

#### 1.3.3.2.1 Refúgio e asilo

De antemão, não se deve confundir o refúgio com o asilo. Ambos relacionam-se à terceira dimensão dos direitos fundamentais, pois, ligam-se à idéia da solidariedade internacional, à fraternidade mundial. Mas, sem dúvida, o

---

<sup>261</sup> Cf. JUBILUT, op. cit., p. 74.

<sup>262</sup> FISCHER DE ANDRADE, op. cit., p. 29.

<sup>263</sup> Idem, p. 23.

<sup>264</sup> Ibidem, p. 44.

instituto do refúgio é de história jurídica mais recente do que o asilo. Rezek define o asilo político como o acolhimento, em um Estado, de estrangeiro perseguido em razão de sua dissidência política, de delitos de opinião ou por crimes que, relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal comum.<sup>265</sup> Como se vê, o asilo possui estreita relação com o refúgio, porém, o refúgio, ainda que mais recente, é mais abrangente do que o instituto do asilo, o refúgio é um instituto mais amplo porque as hipóteses de sua concessão vão além daquelas estabelecidas para o asilo.

O artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 dispõe que toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. Por sua vez, o artigo 1º, § 1, alínea c, da Convenção sobre Refugiados de 1951, submete o reconhecimento da condição de refugiado ao seu temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Contrapondo-se os dois dispositivos, observa-se que tanto o asilo quanto o refúgio têm como origem a perseguição e é nesse fato que se desenvolve o fundamento dos dois institutos. Piovesan diz que a perseguição a uma pessoa caracteriza grave violação aos direitos humanos. Vale dizer, cada solicitação de asilo é resultado de um forte padrão de violência a direitos universalmente garantidos.<sup>266</sup> Por sua vez, Liliana Jubilut, fundamentada na metodologia de James Hathaway,<sup>267</sup> interpreta o termo perseguição relacionado a três ordens de direitos humanos: os invioláveis em nenhuma hipótese, os restringidos por ameaçarem a vida do Estado e os não-garantidos (não implementados) devido à inexistência de recursos disponíveis.<sup>268</sup> Parece, portanto, que as idéias de Piovesan e de Jubilut complementam-se, pois, enquanto a primeira, não definindo a palavra *perseguição*, afirma que, existindo a situação, inevitavelmente, haverá grave

---

<sup>265</sup> REZEK, J.F. *Direito internacional público: curso elementar*. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 216.

<sup>266</sup> PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 30.

<sup>267</sup> Na obra *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 79.

<sup>268</sup> Diz a autora que: pode-se dizer que há perseguição quando houver uma falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal. JUBILUT, idem, p. 46.

violação de direitos humanos, a segunda, por sua vez, procura preencher o conceito do termo *perseguição* com as três ordens de direitos fundamentais.

A interpretação daquilo que se entende por *perseguição* transita, na perspectiva das duas autoras acima mencionadas, pela proteção dos direitos humanos. Nisso elas estão corretas, na medida em que o *perseguido* é sempre uma pessoa que perde a segurança pessoal, a vida familiar, o direito de movimento, a privacidade, a liberdade de opinião, de consciência e, algumas vezes, é até submetido à tortura, prisão arbitrária, entre outras graves violações de direitos. Entretanto, a definição de Liliana Jubilut é criticável em todas as três ordens em que os direitos humanos são colocados como núcleo do termo *perseguição*. Num primeiro aspecto, quando se refere à *falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos*, isso pode levar à compreensão de que as violações não sistemáticas e não duradouras de direitos humanos não podem caracterizar uma *perseguição*. Ou seja, haveria uma *tolerância* a falhas assistêmicas e provisórias na proteção dos direitos humanos? Evidente que uma posição desse tipo não encontraria guarida no seio de sociedades democráticas, devido a variadas razões: o tempo a ser considerado como *violação duradoura*, o que deve ser entendido como *sistemático*, o que se faz com a ação única (até mesmo da natureza), mas que produz conseqüências devastadoras sobre a vida das pessoas, como, a título de exemplos, terremotos, tsunamis. Além disso, há um problema mais grave a ser considerado na primeira parte dessa definição, pois a autora faz referência à *proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos*. Mas, será que, realmente, existiriam direitos humanos invioláveis em qualquer hipótese e outros violáveis em algumas outras situações? Quais seriam os direitos do *núcleo duro* de direitos humanos? Na realidade, todos os direitos humanos devem ser protegidos com a mesma força, vigor, ênfase, uma vez que, o contrário, fulminaria o princípio da igualdade no plano das comunidades internacionais, deixando ao sabor dos interesses das nações a tutela deste ou daquele direito fundamental. Há, sim, um núcleo inviolável (*duro*), mas que está presente em todo e qualquer direito humano e que se constitui numa reserva intransponível, indevassável à ação do Estado e de particulares, pois, a ingerência nesse espaço mínimo, significaria já a grave violação do direito fundamental; porém, ainda assim, permaneceria a dificuldade do

estabelecimento dos contornos, dos limites, da essência do direito humano considerado isoladamente.<sup>269</sup> Um segundo aspecto a ser considerado da definição de Jubilut reside no fato de relacionar-se a perseguição à violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado+. Quer dizer, uma idéia fundada nesse tipo de afirmação pode levar à interpretação de que a vida do Estado+ é primordialmente superior ou mais importante do que a vida de seus cidadãos+. Numa visão sistêmica, integrada, universal, interdependente e inter-relacional dos direitos humanos, não há lugar para um pensamento que revele a superioridade do Estado frente à pessoa humana. Os direitos humanos aparecem, historicamente, para impor barreiras ao poder estatal, não se admitindo que direitos essenciais+ (todo direito humano é essencial porque, caso contrário, não seria direito humano) sejam violados quando estiver na disputa a vida do Estado+. O que existe, no caso concreto de concorrência de direitos (por exemplo, liberdade e segurança nacional), é a necessidade de realizar-se a interpretação ponderada das normas em confluência, a fim de que, por meio de restrições (não violações) recíprocas os direitos fundamentais possam conviver harmonicamente. Desse modo, pode-se dizer que, não a vida+ do Estado, mas a vida+ dos direitos humanos, sem exceção, é que deve ser preservada. Finalmente, um terceiro aspecto e, talvez, o mais difícil de ser enfrentado, diz respeito à reserva do possível, pois, segundo a autora, haveria perseguição quando o Estado não realizasse os direitos fundamentais, desde que havendo os recursos disponíveis para tal+. Com essa visão, ficam os direitos humanos submetidos ou restringidos a uma questão política circunstancial. Quer dizer, se houver uma justificativa na reserva do possível+ para não efetivar direitos humanos, o Estado não estaria perseguindo seus cidadãos? Isso não é razoável porque resultaria numa fragmentação na tutela dos direitos fundamentais, haja vista que a concretização de certos direitos inerentes à pessoa restaria condicionada a uma situação orçamentária, financeira, dificultando a eficácia e a irradiação do caráter universalizante dos direitos humanos. Haveria, em síntese, uma divisão entre direitos humanos incondicionados e direitos humanos condicionados a recursos disponíveis e, o

---

<sup>269</sup> A esse respeito, RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *Direito de moradia: uma abordagem das ocupações de áreas urbanas promovidas por movimentos sociais*. 2005. 197 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Pará, Belém (PA), 2005, p. 133ss.

que é bastante pior, deixando sob o poder do Estado, a escolha de quais direitos mereceriam concretização.

Diante dessas deficiências apontadas na definição de Liliana Jubilut, propõe-se outra que, conservando o fundamento dos direitos humanos, contribua para o reconhecimento da condição de refugiado, à luz de parâmetros que guardem sintonia com o sistema internacional de proteção desses direitos. Assim, a perseguição pode ser entendida como qualquer lesão ou ameaça de lesão a direitos reconhecidos na ordem internacional e consagrados nos documentos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. Desse modo, a distinção entre asilo e refúgio não reside na interpretação do termo perseguição, porque um e outro podem significar a ocorrência dessa situação, mas há diferença entre um refugiado e um solicitante de asilo. Como bem observou Whittaker, os termos refugiado e solicitante de asilo têm sentidos independentes, na medida em que o primeiro é bem definido por um conjunto de normas internacionais em que são apontadas as hipóteses legais de refúgio, ao passo que o segundo possui um significado mais frouxo, além de ser muito mais antigo que o *status* de refugiado.<sup>270</sup> O asilo é apontado, na sua origem, àquela condição daqueles que, fugindo de perseguição em decorrência da prática de algum crime, solicitavam proteção à porta ocidental da Catedral de Durham, construída no século XI.<sup>271</sup> O solicitante de asilo fugia de perseguição em virtude do cometimento de algum crime ou por contrariar os interesses de algum monarca. Isso encontra ressonância com a atual definição que Rezek descreveu ao asilo político, conforme indicado acima.

Enfim, há pontos em que o refúgio e o asilo se comunicam, chegando mesmo a ficar difícil o estabelecimento de diferença entre ambos, como, por exemplo, no caso de perseguição por *opinião política*. Porém, outras situações distanciam em muito os dois institutos (perseguição racial, religiosa, por nacionalidade, etc.), mostrando tratar-se de realidades diferentes a exigir tratamentos diferenciados. Somente um exame do caso concreto é que poderá afirmar, com certeza, se a pessoa enquadra-se numa ou noutra condição, mas,

---

<sup>270</sup> WHITTAKER, David J. *Asylum seekers and refugees in the contemporary world*. New York: Routledge, 2006, p. 7.

<sup>271</sup> Ao tocar a aldrava de bronze da porta do Santuário da Catedral de Durham, se o criminoso fosse aceito, ficava sob a proteção da Igreja, não podendo ser molestado.

uma vez que existe a possibilidade de distanciamento entre casos de refúgio e de asilo, não há dúvida de que são instituições jurídicas diversas.

Frise-se que é comum a confusão que se faz entre os casos de asilo e de refúgio. Quando, em recente decisão sobre extradição, o Supremo Tribunal Federal, apreciando uma questão típica de refugiado (na esteira da Lei nº 9.474/97), decidiu, acertadamente, contra a extradição, houve a ponderação de um de seus Ministros, no sentido de que não via %diferença substancial+entre o asilo e o refúgio, invocando, inclusive, uma interpretação %conforme a Constituição+.<sup>272</sup> Na realidade, andou bem o Supremo Tribunal Federal, quando afastou a sua competência para decidir sobre extradição de pessoa que já fora colocada sob a condição de refugiado por decisão do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), sob caráter humanitário. Há, sim, diferença substancial, e não apenas formal, entre os institutos de asilo e de refúgio: as condições de refúgio são mais amplas, o *status* de refugiado goza de reconhecimento por variados Tratados Internacionais, global e regionais, de Direitos Humanos, há uma lei nacional específica sobre refugiado, há organismos próprios ligados à causa dos refugiados (*v.g.*, ACNUR, CONARE). Existe, na essência, um único ponto em que os dois institutos tocam-se, que é a noção de crime ou de opinião política. Aqui, refúgio e asilo estão *formalmente* ligados, mas, *substancialmente* separados; ou seja, é o contrário daquilo que expressou um dos Ministros da Corte Suprema.

Há autores que chegam a dizer que o asilo é gênero que incluiria duas espécies: o asilo político e o estatuto do refugiado, afirmando, ainda, que o primeiro teria uma aplicação regional, ao passo que o segundo seria utilizado internacionalmente.<sup>273</sup> Assim, haveria a possibilidade de concessão de asilo no caso de perseguição por crime político ou em decorrência de opinião política e restariam para o estatuto do refugiado as demais hipóteses de perseguição. Em que pese a coerência desse entendimento, sobrevivem certas dificuldades em aceitá-la integralmente, pois não há dúvida de que a perseguição por *opinião política*, além de ensejar o pedido de asilo, também, pode fundamentar

---

<sup>272</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ext. 1008/República da Colômbia. Rel. orig. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ o acórdão Min. Sepúlveda Pertence. 21 de março de 2007. *Informativo do STF*, nº 460, Brasília, mar. 2007.

<sup>273</sup> CUNHA, Guilherme da; ALMEIDA, Guilherme de. Direito internacional dos refugiados: Introdução à parte II. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora, 2008, p. 425.

a busca pelo refúgio. Como já frisado, anteriormente, somente os casos concretos submetidos à apreciação é que poderão solucionar a que espécie se enquadra o ser humano perseguido. Entretanto, o fato de existirem pontos comuns entre os dois institutos, asilo e refúgio, não deve conduzir à conclusão de que um é gênero, portanto, mais amplo, em relação ao outro, pois se observa que, na realidade, o refúgio é muito mais abrangente do que o asilo, na medida em que as suas condições para concessão superam, em muito, às estabelecidas para o asilo. Desse modo, a melhor solução é reconhecer que se trata de institutos diferentes, mas complementares, na proteção que procuram promover à pessoa humana.

Como lembrou Piovesan, o refúgio possui um caráter internacional, seu alcance é universal, enquanto que o asilo é instituto regional, pois a Convenção sobre Asilo Territorial e a Convenção sobre Asilo Diplomático, assinadas em Caracas, em 1954, constituem-se em documentos regionais de proteção.<sup>274</sup> Logo, nesse aspecto, os dois institutos diferenciam-se, também. Porém, mais do que acentuar a generalidade ou especificidade deste ou daquele instituto jurídico, não se deve perder de vista a necessidade de que ambos se encontrem inseridos no regime de proteção completa da pessoa humana, devendo, antes, atuarem de forma harmônica e complementar, a fim de consagrarem a mais ampla tutela e efetividade dos direitos humanos.

#### 1.3.4 GLOCALIZAÇÃO

Um aspecto fundamental na discussão da territorialidade apresenta-se com a globalização.<sup>275</sup> Ao contrário do que se imagina, a globalização não veio para anular as variadas localidades, antes ela atua numa relação dialética entre o local e o global, num fluxo contínuo e complexo de resultados que são produzidos em um lugar e que guardam relação com fatos gerados em outro espaço. Para Giddens, os fenômenos que transformam a vida das pessoas ligam-se a uma conexão (interseção) entre o local e o global, ao entrelaçamento de eventos e relações sociais à distância com

---

<sup>274</sup> PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 57-59.

<sup>275</sup> Sobre o processo de globalização, remete-se o leitor ao início deste capítulo.

contextualidades locais.<sup>276</sup> Giddens, então, trabalha com o conceito de desencaixe como chave para a compreensão da velocidade das transformações que provocaram enorme distanciamento entre as noções de tempo e espaço, ou seja, o desencaixe pode ser entendido como o desencaixe e o deslocamento das relações sociais dos contextos locais e sua rearticulação através de partes indeterminadas do espaço-tempo.<sup>277</sup>

Para os propósitos desta obra, entretanto, no que concerne aos aspectos relacionados à territorialidade e à desterritorialidade, apresenta-se mais pertinente a utilização da teoria da *glocalização*, tal como desenvolvida por Robertson, para demonstração de como não apenas a globalização impactou a vida local, mas como as práticas locais são institucionalizadas e se expandem em direção ao global. Portanto, a idéia de *glocalização* envolve estratégias que revelam como o universal e o particular inter-relacionam-se.

Segundo Robertson, o vocábulo *glocalização* relaciona-se à palavra japonesa *dochakuka* que carrega a idéia de viver na sua própria terra, referindo-se ao princípio de adotar-se técnica agrícola às condições locais, um olhar global adaptado às condições locais.<sup>278</sup> Robertson, ampliando a utilização do conceito japonês da *dochakuka*, que passa a ser identificado como uma versão específica (concreta) de um fenômeno mais amplo, geral, que abarca o mundo como um todo, sugere a substituição, em determinados casos, do termo *globalização* pela palavra *glocalização*, pois, para ele, torna-se necessário fugir da noção equivocada de que o global e o local encontram-se polarizados, contrapostos e de que o local teria sofrido a invasão avassaladora do global, quando, na realidade, a globalização envolve e cada vez mais envolve a criação e incorporação da localidade, processos que, por si só, em grande parte, delineiam a compressão do mundo como um todo.<sup>279</sup>

Robertson, então, focaliza sua investigação na interpretação dos processos de interpenetração, de implicação mútua das tendências ou forças homogeneizadoras e heterogeneizadoras e de como elas se tornaram parte integrante do mundo desde o final do século XX. Para essa tarefa, Robertson

<sup>276</sup> GIDDENS, *Modernidade e identidade*, loc. cit., p. 27.

<sup>277</sup> Idem, p. 24.

<sup>278</sup> ROBERTSON, Roland. *Globalização: teoria social e cultura global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 251.

<sup>279</sup> Idem, p. 267.

concentra sua ênfase no uso do termo *globalidade*,<sup>280</sup> em vez de globalização, que é a condição geral que facilitou a difusão da modernidade em geral. A globalidade neste contexto refere-se à interpenetração de civilizações geograficamente distintas.<sup>281</sup> Assim, Robertson rejeita a tese de que a globalização seja definida como homogeneização, afastando, portanto, o argumento que opõe, em constante tensão, o global ao local com um gradativo encolhimento do mundo e a progressiva diminuição em importância das fronteiras nacionais, enfim, a vitória do universalismo. Sugere, ao contrário, uma avaliação do fenômeno globalizante que não exclua a localidade e que escape da armadilha de considerar-se o global constituído de *propriedades sistêmicas* tão poderosas que sejam capazes de suplantar (homogeneizando, portanto) as particularidades das localidades inseridas no interior de um sistema global. Para ele, desse modo, o local e o global coexistem, são simultâneos, e são, em última instância, complementares e interpenetrantes.<sup>282</sup>

Robertson continua na defesa de sua tese de que, muito do que se diz acerca da globalização e seu caráter homogeneizador, constitui-se, na realidade, em glocalização. Quando se fala, por exemplo, de cultura global não se deve pensar que existam imperativos (mercado, tecnologia e informação, ecologia) capazes de realizar uma homogeneização cultural, de tal sorte que se reconheça um encolhimento do mundo. É que a própria globalização produz variedade e diversidade e que a diversidade é, em muitos sentidos, um aspecto básico da globalização.<sup>283</sup> Nessa esteira, fica desprovido de qualquer sentido uma definição do global que exclua o local, na medida em que é no local que se manifestam as diversidades (heterogeneidade). Situações que podem levar ao reconhecimento de forças globais, quando examinadas em distância curta, podem conduzir a identificações de localidades. Beck fornece um exemplo alicerçado nos direitos humanos: ao se visualizar culturas que, num primeiro momento, apontam para um universalismo (v.g., o carnaval africano em Londres ou a salsicha branca do Havaí), pode-se dizer que elas estão

<sup>280</sup> Cf., no capítulo II, na seção 1.1.2.3., desta obra, a discussão a respeito do conceito de globalidade.

<sup>281</sup> ROBERTSON, *ibidem*, p. 249/250.

<sup>282</sup> *Idem*, p. 267.

<sup>283</sup> *ibidem*, p. 234.

*representando direitos universais*, mas, depois (encurtamento da distância), elas indicam a localidade ou particularismo de identidades, na medida em que são representadas e postas em cena diferentemente conforme cada contexto.<sup>284</sup> Dessa maneira, a conjunção de culturas diversas num espaço não deve ser vista como resultado de uma força dominante que subjuga as outras culturas, como uma compressão do mundo, rumo a uma totalidade; antes, a globalização (glocalização) não anula a localidade, não se opõe obrigatoriamente a ela; ao contrário, aquilo que geralmente se entende por local está geralmente no contexto do global.<sup>285</sup> Logo, se o global não exclui o local, este, por sua vez, numa relação dialética, insere-se no global, ou seja, a partir do local reforça-se a globalidade.

Percebe-se que o esforço teórico de Robertson é no sentido de unir o global ao local, no que se refere à globalização cultural. Beck viu de extrema importância a contribuição de Robertson para a compreensão das interdependências que se revelam no curso da globalização, na medida em que se acentua a forma pela qual o horizonte mundial se abre e se estabelece na produção transcultural de mundos de significação e símbolos culturais.<sup>286</sup> Entretanto, o próprio Beck procura avançar com o conceito de *glocalização*, inserindo, no desvelamento do termo dialética, uma distinção metodológica entre formas exclusivas e inclusivas. As diferenciações exclusivas favorecem a preservação do aspecto homogeneizante da globalização, pois trabalham com a polarização de mundos ordenados (*um-ou-outro*), não se conformando com nenhuma categoria intermediária diferente que, se aparecer, deverá ser reordenada para enquadrar-se na ordem criada; a consequência metodológica será a visibilidade deste Grande Todo . quem sabe até de uma única perspectiva.<sup>287</sup> Já as diferenciações inclusivas realçam a idéia de descontinuidade, de desordem, que toma as categorias opostas do *um-ou-outro* como hipótese de investigação, de decifração e não como padrão de um Mundo ordenado, uma vez que o destaque, aqui, reside na defesa de um trabalho teórico-empírico que se desenvolve no curso, no desenrolar, em

---

<sup>284</sup> BECK, Ulrich. *O que é globalização?* Equívocos do globalismo: respostas à globalização. Trad. André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 96.

<sup>285</sup> ROBERTSON, idem, p. 260.

<sup>286</sup> BECK, idem, p. 93.

<sup>287</sup> Ibidem, p. 100.

meio à construção da própria sociedade; nesse viver desordenado, não cair no vão entre duas categorias não é aqui a exceção, e sim a regra.<sup>288</sup>

Beck, finalmente, chama a atenção para uma vantagem da utilização da metodologia da diferenciação inclusiva. Com ela, a noção de fronteira torna-se mais flexível: as fronteiras não surgem aqui pelo afastamento . exclusão . mas por formas já bastante arraigadas de dupla inclusão. Uma pessoa toma parte em diversos círculos e por seu intermédio cria as fronteiras.<sup>289</sup> Ora, uma nova concepção de *fronteira* nesses moldes viabilizaria a construção de uma ponte interessante para uma sociedade verdadeiramente inclusiva, na medida em que, não se eliminando as diferenças para formar-se um Único, um Todo ou um Mesmo, permite-se a utilização de um conceito mais maleável de fronteira, que é construído a partir da inclusão inicial que progride para uma inclusão mais ampla, extensiva (no dizer de Beck, uma pessoa toma parte em diversos círculos e por seu intermédio cria as fronteiras).<sup>290</sup> Beck, porém, reconhece dois aspectos de sua proposta: que um conceito assim formulado de fronteira teria uma importância, pelo menos, em termos sociológicos e que essa não seria a única forma de conceber e vivenciar as fronteiras.<sup>291</sup> Quando, contudo, os Estados-nação, sob o ponto de vista jurídico, prosseguem na definição de suas fronteiras sob o paradigma da exclusão e determinadas sociedades fecham-se para a participação de estranhos em sua vida comunitária, parece que qualquer tentativa viável de abertura das fronteiras tende a processar-se do local para o global e, desse modo, a proposta de Beck da diferenciação inclusiva reforça a idéia de glocalização de Robertson.

Beck faz referência, também, ao pensamento do indiano Arjun Appadurai, que trabalha as localidades como forma de emancipação na procura de uma *autonomia relativa*.<sup>292</sup> Os constantes movimentos humanos são, na perspectiva de Appadurai, uma maneira de buscar a concretização das vidas possíveis, dos mundos imaginados, que surgem em decorrência do poder comunicativo global. É essa imaginação das vidas possíveis que desatreia as culturas locais do espaço-tempo, permitindo uma apropriação

<sup>288</sup> Idem, p. 99/100.

<sup>289</sup> Ibidem, p. 100. As aspas encontram-se no texto do autor.

<sup>290</sup> Id., p. 100.

<sup>291</sup> Ibid. p. 100.

<sup>292</sup> APPADURAI, Arjun. *Globale Landschaften* apud BECK, *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*, idem, p. 101 usque 104.

(em tomar conta) do mundo em que se vive. Então, na mobilidade e na celeridade das mudanças de um mundo irrequieto e esfacelado, as pessoas ou grupos de pessoas deslocam-se constantemente (turistas, imigrantes, fugitivos, exilados, trabalhadores estrangeiros, refugiados, apátridas), recobrando o planeta de diversos significados, de vivências *glocais* intercambiáveis. Dessas paisagens de pessoas e de sua inquietude físico-geográfica emanam os impulsos essenciais para uma transformação política dentro das nações e entre elas; sim, eles são uma das faces do rosto da cultura global.<sup>293</sup> Nessa perspectiva, a circulação das informações (imagens, símbolos) globais constitui uma força sobre as realidades locais que, pelo poder da imaginação, faz circular as culturais glocais, permitindo, dessa forma, o compartilhamento de experiências de vida capaz de modificar politicamente a nação, tanto internamente quanto no seu relacionamento com outras nações. O fechamento ou isolamento de comunidades, portanto, bloqueia essa dimensão fabulosa da possibilidade de transformação política pela (com) vivência de mundos diferentes. Por outro lado, os movimentos migratórios devem ser valorizados como uma possibilidade de apreensão do mundo e de mudança, reduzindo-se, de certo modo, a distância entre o Norte e o Sul, centro e periferia, sem homogeneizá-los, mas facilitando a construção de uma cultura global heterogênea.

Finalmente, Bauman traz uma importante contribuição para essa discussão, ao entender bastante adequado o conceito de *glocalização* utilizado por Robertson, vez que expõe as tensões globais e locais que, freqüentemente, são encobertas pela utilização de um conceito unitário de globalização. Entretanto, indo além de uma perspectiva cultural, Bauman lança um novo olhar sobre o conceito de *glocalização*, procurando ampliá-lo, para defini-lo como o processo de concentração de capitais, das finanças e todos os outros recursos de escolha e ação efetiva, mas também . talvez sobretudo . de *concentração da liberdade* de se mover e agir.<sup>294</sup> A ênfase de Bauman, como se nota, situa-se na *concentração da liberdade*, ou seja, a acumulação de capitais e de recursos de escolha e de ação em poder de poucos leva

---

<sup>293</sup> Idem, p. 102.

<sup>294</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*, op. cit., p. 78. O destaque em itálico encontra-se no referido texto.

outros (maioria) a um destino terrível de imobilização. A riqueza global permanece esmagadoramente no âmbito dos países desenvolvidos, enquanto que apenas 22% dessa riqueza pertencem aos países em desenvolvimento+ que concentram 80% da população mundial.<sup>295</sup> Dessa maneira, fica difícil falar de liberdade global de movimento e de ação, quando, na essência, a globalização foi mais generosa com os ricos do que com os pobres do planeta; ainda que o discurso que se apresenta é de que o crescimento econômico, desamarrando as ataduras do Estado regulador, faria do mundo um lugar melhor, mais livre e mais igualitário para todos, o que se enxerga é uma mentira bem encoberta da promessa do livre comércio.<sup>296</sup>

Essa concepção nova da *glocalização*, realizada por Bauman, incluindo os recursos de concentração de escolha e ação efetiva, permite uma interpretação diferenciada dos processos de deslocamento humano sobre a terra. É que, empurrados para condições miseráveis de existência (guerra, fome, desemprego etc.), aos migrantes em geral não sobra escolha racionalmente aceita, pois a única alternativa (onde se tem uma apenas não se pode falar de escolha) restante é a fuga e, destarte, esses habitantes locais distantes alimentam-se do desejo dos famintos de ir para onde a comida é abundante.<sup>297</sup> Instaura-se, por conseguinte, uma relação conflituosa no curso da mobilidade global, pois os países ricos e sua população sentem-se ameaçados pela onda de invasão+ dos pobres que procuram migrar para as regiões industrializadas e, assim, temendo pela sua prosperidade crescente e segurança interna, buscam impedir tal movimento em direção ao seu território, ao passo que os migrantes forçam passagem, rompendo as fronteiras das formas mais variadas em busca dos territórios favorecidos pela globalização. Diante desse impasse, criado pela falsa idéia global de liberdade, onde é tão difícil negar aos pobres e famintos, sem se sentir culpado, o direito de ir onde há abundância de comida,<sup>298</sup> o que sobra aos refugiados e deslocados em geral é o caminho da migração à procura daquela riqueza global anunciada e que deixara no local tão-somente a miséria; mas, paralelamente, desenvolve-se um discurso dominante e cruel de que não é inteligente nem racional esse

---

<sup>295</sup> Idem, p. 78.

<sup>296</sup> Ibidem, p. 80.

<sup>297</sup> Idem, p. 84.

<sup>298</sup> Ibidem, p. 84.

movimento, pois as condições de vida dos migrantes nas regiões receptoras são desumanas e que, desse modo, é melhor que a pobreza permaneça no *local distante*. Nessa estratégia de exclusão global, de isolamento da miséria, circulam informações constituídas de %a imagens de desumanidade que dominam as terras onde vivem possíveis migrantes+,<sup>299</sup> que se transformam, algumas vezes, em ajuda de solidariedade para com os miseráveis, mas, por outro lado, %a ajudam os habitantes locais a permanecerem locais, ao mesmo tempo que permitem aos globais viajar com a consciência limpa+.<sup>300</sup>

### 1.3.5 ALÉM DA GLOBALIZAÇÃO E DA LOCALIZAÇÃO

A esta altura, cabe uma consideração a respeito de outro pensamento que procura valorizar, de modo mais acentuado, a cultura local, só que numa perspectiva inovadora, na medida em que procura realizar uma crítica à modernidade, a partir da desconstrução do lugar de onde emanam as enunciações. Bhabha critica a idéia de cultura que não consegue escapar de sua relação com os centros hierarquizantes. Para esse autor, uma revisão da teoria crítica para a construção de um sistema de identificação cultural deve ter como base a noção de *diferença cultural* e não a idéia comum de *diversidade cultural*, pois a diversidade cultural remete a conteúdos e costumes pré-dados, achando-se enquadrada no tempo e representando uma radical retórica da %separação de culturas totalizadas que existem intocadas pela intertextualidade de seus locais históricos, protegidas na utopia de uma memória mítica de uma identidade coletiva única+.<sup>301</sup> Adotando, assim, o conceito de *diferença cultural*,<sup>302</sup> Bhabha tenta resgatar um espaço perdido ou negligenciado nos debates sobre a cultura, ou seja, a questão relacionada ao limite da cultura, procurando ir além dos debates moralistas comuns que surgem da interação entre culturas (preconceito, estereótipo etc.). Segundo ele, a idéia de supremacia cultural é produzida apenas no momento da diferenciação, quando se manifesta a tentativa de dominação da *autoridade cultural*; logo, o que está

<sup>299</sup> Idem, p. 84.

<sup>300</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>301</sup> BHABHA, Homi K. *O local da cultura*. Trad. Myriam Ávila, Eliana Lourenço de Lima Reis, Gláucia Renate Gonçalves. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998, p. 63.

<sup>302</sup> Para Bhabha, %a diferença cultural é o processo da *enunciação* da cultura como %conhecívelq legítimo, adequado à construção de sistemas de identificação cultural+. BHABHA, idem, p. 63. Os destaques existem no texto.

em jogo nesse processo não são as culturas em si, mas aquele que detém o conhecimento da verdade, o poder de dizer (enunciar) e impor a supremacia cultural. Nesse processo (daí a diferença cultural como processo de enunciação), agrava-se a divisão entre o Um e o Outro, o passado e o presente, a tradição e a modernidade (esse mesmo efeito não é obtido com a idéia de diversidade cultural), introduzindo-se, então, uma ruptura enunciativa que permite uma análise cultural numa dimensão temporal (%temporalidade disruptiva da enunciação+),<sup>303</sup> vale dizer, uma aproximação entre teoria e política, a superação, enfim, da relação binária (e distante) do saber geral totalizante e do cotidiano como experiência (subjetividade).

Com isso, Bhabha utiliza-se de um *Terceiro Espaço* onde serão construídas as afirmações e os sistemas culturais (produção de significado).<sup>304</sup> Trata-se de um espaço contraditório e ambivalente, indeterminado, onde são processados os discursos enunciativos, garantindo a quebra da unidade dos símbolos culturais ou a sua fixidez, e possibilitando %a que até os mesmos signos possam ser apropriados, traduzidos, re-historicizados e lidos de outro modo+.<sup>305</sup> Rejeitando, a homogeneização hierarquizante e arbitrária do dominador, Bhabha chega, enfim, na linha dessa descontinuidade, ao conceito de *hibridismo* da cultura. É nesse ponto que fica bem evidente que não há a pretensão de criar-se uma espécie de relativismo cultural que resolva as tensões entre duas culturas diferentes, pois, com a noção de hibridismo, Homi Bhabha pretende estabelecer uma resistência ao discurso da autoridade colonial que permita uma %a reversão estratégica do processo de dominação pela recusa+.<sup>306</sup>

Como se vê, a concepção de Bhabha procura situar a questão da construção cultural no âmbito do *lugar da enunciação*. Mas, não significa um destaque ao local em detrimento do global. A idéia é criar um espaço de

---

<sup>303</sup> Idem, p. 67.

<sup>304</sup> Isso remete à função *significativa* do signo que não se confunde com a *designação*. Como se diz: %Quando falam de %significado+, na maioria das vezes querem dizer %designação+. Se uma palavra é, por exemplo, %ambígua+, não o será por ter diversos significados, e sim por designar diferentes objetos, enquanto que seu significado permanece, em cada caso, remático+. WALTHER-BENSE, Elisabeth. *A teoria geral dos signos: introdução aos fundamentos da semiótica*. Trad. Pérola de Carvalho. São Paulo: Editora PERSPECTIVA, 2000, p. 26. Um esclarecimento a mais: *Remático* provém de *rema*, palavra grega que indica o signo considerado singularmente (não quer dizer isolado).

<sup>305</sup> BHABHA, idem, p. 68.

<sup>306</sup> Ibidem, p. 162.

subversão do discurso (autorizado) da autoridade colonial por meio do deslocamento dos valores simbólicos para o campo do signo capaz de fundar uma crise (desestabilização) no sistema referencial do poder colonialista. É que quando os nativos começam a questionar, a partir do lugar da enunciação, os fundamentos do discurso da autoridade (colonialista), abre-se, então, a perspectiva nova da diferenciação cultural colonial e que desestabiliza a demanda do poder homogêneo pela confrontação da demanda de poder heterogêneo. Explicando melhor, o poder colonialista (homogeneizante) demanda por um espaço irrestrito, ilimitado, onde a narrativa da dominação não encontre resistência de discursos divergentes (seja *não-dialógico*) e cujo enunciado carregue o traço do unitarismo; mas, pelo uso do poder do *hibridismo*,<sup>307</sup> surgem perguntas (estranhas) que desafiam aqueles limites impostos pela dominação, facilitando, desse modo, a modificação dos termos do discurso colonialista. Abre-se, dessa maneira, o já mencionado Terceiro Espaço, em que os enunciados disruptivos vêm à tona, por meio da produção de saberes e tomadas de posições próprias desse espaço colonial que expõem à instabilidade o signo da autoridade, mediante a formulação de questões que já não podem ser respondidas pelo poder colonialista. É nesse espaço específico, portanto, que se processa o discurso colonial cultural, identificado por Bhabha como *menos do que um e duplo*,<sup>308</sup> e onde ocorre a apropriação de uma forma original de resistência (camuflada) com força de mudança da realidade opressora.

O exemplo utilizado por Bhabha, talvez, esclareça esse enigmático processo de construção do espaço cultural colonial. Referindo-se à introdução do Livro Sagrado (Bíblia) na Índia, no século XIX, como obra de missionários

---

<sup>307</sup> Segundo Bhabha, o *hibridismo* é o nome desse deslocamento de valor do símbolo ao signo que leva o discurso dominante a dividir-se ao longo do eixo de seu poder de se mostrar representativo, autorizado. O *hibridismo* representa aquele *desvio* ambivalente do sujeito discriminado em direção ao objeto aterrorizante, exorbitante, da classificação paranóica . um questionamento perturbador das imagens e presenças da autoridade. BHABHA, idem, p. 165.

<sup>308</sup> Expressão reconhecidamente enigmática que significa que a manutenção da autoridade colonial é mantida (tendência totalizante), mas com as condições de reconhecimento modificadas (desfazimento), ou seja, forma-se um objeto híbrido que mantém a sua presença (*metonímia da presença*) e, ao mesmo tempo, desfaz a autoridade permitindo a sua repetição vazia articulada com saberes diferentes que, agora, *produzem* novas formas de saber, novos modos de diferenciação, novos lugares de poder. BHABHA, ibidem, p. 173. Pode significar, ademais, que o *um* (original, homogêneo) recebeu a intervenção do que veio *depois*, do *signo* de subtração na origem (*menos-que-um*) e o suplementa com os seus acréscimos de significação (*duplo*).

ingleses, Bhabha revela como o livro que chegara ao conhecimento dos indianos instalou uma relação conflituosa entre o discurso colonialista da autoridade e a diferença cultural colonial que produziu, nesse desenvolvimento de repetição, a hibridização que permitiu a superação do poder homogeneizante europeu e a introdução do discurso divergente e subversivo dos nativos, abrindo, então, um novo espaço (no caso, indiano, e não inglês) para o diálogo sobre a autoridade. O processo deu-se, em linhas gerais, do seguinte modo: A Bíblia é introduzida por missionários, na colônia, entre pobres e humildes que a adotam como a palavra de Deus; reproduzem cópias (umas impressas, outras manuscritas) na língua *hindustani*, mas as Escrituras falam da religião dos europeus, é o livro deles. Porém, os nativos que receberam o discurso colonialista (mensagem) no livro escrito tornaram-no enigmático, quando introduziram questionamentos ao poder da autoridade nele impressa (Os ingleses comem carne; então, como pode a Palavra de Deus sair de bocas carnívoras? Será que ele é o livro europeu, ou é um presente de Deus para os indianos?). Assim, sem anular o Livro, os nativos (re) interpretam-no e geram demandas de um Evangelho diferenciado (indiano) porque modificam as bases da mensagem cristão-européia, deslocando-a (tornando-a incerta, contraditória) para outro espaço em que é possível opor resistência à pretensão totalizante ocidental de subjugar a cultura e religião indianas (no caso, Bhabha revela como alguns indianos aceitaram o evangelho parcialmente, produzindo hifenizações: *Estamos dispostos a ser batizados, mas nunca receberemos o Sacramento*.<sup>309</sup> Como se observa, o discurso colonialista (da autoridade) ainda se encontra presente, mas, agora, modificado (deformado) pelo hibridismo da construção cultural.

A concepção de Bhabha, de discussão da(s) racionalidade(s) da modernidade, é identificada por ele como *crítica pós-colonial*. Ela emerge do discurso das minorias que se apresentam como consequência de um testemunho colonial estabelecido no eixo Norte-Sul, Leste-Oeste. Nessa perspectiva de lidar com minorias, a questão dos refugiados é bastante sintomática de uma estratégia crítica transnacional da transformação

---

<sup>309</sup> The Missionary Register, Church Missionary Society, London, jan. 1818, p. 18-19 apud BHABHA, idem, p. 151/152.

cultural,<sup>310</sup> na medida em que põe as histórias espaciais dos colonizados em deslocamento, enriquecendo, desse modo, a discussão sobre o significado de cultura sob a ótica do hibridismo. Com isso, procura-se confrontar o discurso hegemônico ocidental da pós-modernidade com a posição heterogênea do pós-colonial, que é a convicção de que o processo de formação cultural não se desenvolve por assimilação das minorias, mas pela prática desconfortável (perturbadora) de um processo de alteridade, de reconhecimento do Outro. Os refugiados e migrantes em geral, nesse quadro de sobrevivência pelo deslocamento, atuam de modo suplementar, nos interstícios, na hifenização, isto é, naquele Terceiro Espaço, já mencionado acima, onde é possível a construção de uma identidade cultural e política.

Os diversos deslocamentos humanos, então, colocam em evidência as outras histórias esquecidas que interrompem a voz da autoridade colonial que ecoa do discurso homogeneizante do Ocidente.

---

<sup>310</sup> BHABHA, *ibidem*, p. 241.

## CAPÍTULO II

### PANORAMA DA QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO MUNDO

O problema dos deslocamentos humanos forçados representa uma inquietação para as nações ricas, na medida em que se esforçam para manter distante de suas fronteiras as multidões de pessoas que batem, desesperadas, à porta desses países, à procura de abrigo; constitui-se, também, num dilema para as nações pobres que nada podem fazer para impedir que os nacionais fujam de seus territórios, buscando novas formas de sobrevivência. Porém, inegavelmente, é para o ser humano que a mobilidade forçada volta a sua face mais cruel, pois, as pessoas que são obrigadas a deslocarem-se, pelas mais variadas razões, são vítimas de preconceitos, descasos e são expostos continuamente a violações de direitos humanos. São peregrinos que clamam pela generosidade humana perdida, pela solidariedade internacional e pela aplicação mínima de regras e princípios de direito que permitam a manutenção, ainda que pálida, da sua condição de seres humanos portadores de dignidade e respeito.

#### 2.1 A CONVENÇÃO DE 1951 SOBRE REFUGIADOS

A Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados,<sup>311</sup> ao definir o termo *refugiado*, foi bastante restrita nos motivos que autorizariam alguém a ser reconhecido na qualidade de refugiado, mencionando cinco causas relacionadas a temores de perseguição decorrente de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. A Convenção de 51, na realidade, exemplificou algumas situações que ensejariam o reconhecimento internacional da condição de refugiado, mas, com isso, ela não esgotou outras possíveis situações que poderiam enquadrar-se nesse conceito. A própria

---

<sup>311</sup> Referida Convenção foi adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas e a entrada em vigor foi em 22 de abril de 1954. A Convenção de 1951 define, no artigo 1º, § 1, alínea c, o termo *refugiado* como aplicável a qualquer pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele+ (redação de acordo com o artigo 1, § 2 do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados).

expressão em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1.º de janeiro de 1951, aplicável aos refugiados, foi desconsiderada por meio do Protocolo de 1967, revelando, assim, a necessidade de uma ampliação do termo, o que, de fato, vem ocorrendo no decorrer dos anos, permitindo uma compreensão abrangente do *status* de refugiado nos dias atuais.

Todo refugiado é um desterritorializado.<sup>312</sup> Não se pode entender a figura do refugiado divorciada da idéia de território; mas, território em uma nova perspectiva que escapa das antigas margens do Estado-nação, conforme será discutido no capítulo II desta obra. A evolução histórica do conceito de refugiado é nítida quando são examinados os variados documentos internacionais que tratam dessa questão, fato que exige, para compreensão ampla desse fenômeno, uma inserção no quadro geral do desenvolvimento desse termo ao longo do cenário político e jurídico, escolhendo, didaticamente, como divisor de águas, a Convenção de 1951.

### 2.1.1 ANTES DA CONVENÇÃO DE 51

Qualquer tentativa de encontrar a origem dos refugiados parece esbarrar em dificuldades concernentes às fontes históricas, mesmo porque não nos serve de parâmetro simplesmente descobrir quando o termo *refugiado* fora empregado pela primeira vez, mas sim a qualidade mesma de refugiado, pois, mais importante do que a utilização da palavra *refugiado*, é, sem dúvida, a identificação de situações específicas que indicam o *status* do ser humano sob as condições de refúgio. Nessa linha, pode-se afirmar que refugiados sempre existiram, desde que o homem passou a habitar na terra. Adotando-se a corrente criacionista, por exemplo, pode-se dizer que o primeiro refugiado foi Caim que, ao matar seu irmão, Abel, foi condenado a peregrinar pelo mundo como fugitivo de Deus. Aliás, a Bíblia é repleta de figuras que preenchem perfeitamente a condição de refugiado (Noé que abandonou seu local de moradia por causa do Dilúvio; Abraão que deixou a sua terra, Ur dos caldeus, em busca de outro lugar para viver; José, vendido por seus irmãos e indo parar no Egito; José e Maria, perseguidos pela matança dos inocentes, abrigando-se no Egito, são apenas alguns exemplos existentes no Livro Sagrado dos

---

<sup>312</sup> Nesse sentido, remete-se o leitor ao capítulo anterior, onde tal idéia é desenvolvida.

cristãos). Seguindo-se a orientação evolucionista, por outro lado, desde que o homem colocou-se de pé sobre o planeta, ele vivia permanentemente num estado de refugiado, pois, a necessidade constante de alimentos, movia-o a caminhar sobre diferentes territórios que oferecessem melhores oportunidades de sobrevivência. Também, da época de transição do Paleolítico Médio para o Paleolítico Superior,<sup>313</sup> fala-se de possíveis confrontos entre grupos populacionais, numa briga pela Europa que, à ocasião, era dominada pelo homem das cavernas europeu, o neandertal (*Homo sapiens neanderthalensis*), o que culminara com a hegemonia do *Homo sapiens* anatomicamente moderno e o possível desaparecimento dos neandertais, expulsos ou dizimados de seu território.

Apresenta-se, desse modo, extremamente difícil qualquer tentativa de estabelecer uma data ou período do surgimento de pessoas refugiadas pelo mundo. Fischel de Andrade sustenta a ligação do *refugiado* com o instituto do asilo, demonstrando o freqüente uso desse último termo na Grécia antiga, inclusive fornecendo registros que se reportam à remota época de Ésquilo, mas, ele mesmo não afirma, em momento algum, um tempo preciso e incontestável para o aparecimento dos refugiados.<sup>314</sup> Portanto, para evitar comentários probabilísticos a respeito da origem dos deslocamentos humanos, optou-se por fazer um corte na abordagem da questão dos refugiados, para situar-se precisamente no século XX, aceitando, em parte, a própria divisão de Fischel de Andrade acerca da existência de duas fases distintas no tratamento

---

<sup>313</sup> Ocorrida, na Europa, por volta de 40.000 anos atrás, caracterizada por uma mudança nas práticas humanas, quando da fabricação de ferramentas de pedra simples passaram para uma produção mais sofisticada e realizaram atividades relacionadas ao homem moderno, como comércio, arte e música. Não há unanimidade na fixação da data do aparecimento do *homo sapiens* moderno, considerando a maioria dos cientistas uma data entre 100.000 a 200.000 anos, aproximadamente (Cf. KORMONDY, Edward J. e BROWN, Daniel E. *Ecologia humana*. Tradução de Max Blum. São Paulo: Atheneu Editora, 2002, p. 24). Essa data foi reforçada, em 1984, por uma descoberta na caverna de Liaoning, no nordeste da China, quando se revelou um crânio com características semelhantes às dos asiáticos modernos com data de, pelo menos, 200.000 anos. Outra descoberta, em fevereiro de 2005, no sítio de Omo Kibish (Etiópia) parece seguir na mesma datação (Cf. WONG, Kate. O despertar da mente moderna: descobertas controversas sugerem que as raízes do nosso intelecto são muito mais profundas do que geralmente se acredita. *Scientific American Brasil*, São Paulo, ano 3, p. 70-79, jul. 2005).

<sup>314</sup> FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 100-114.

desse problema.<sup>315</sup> Há duas fases; porém, o fato que marca o fim de uma delas e o início da outra é justamente a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, que, apesar das deficiências que serão apontadas, emerge como ponto determinante no estudo sobre o tema.

O século XX foi marcado pela guerra. Para Hobsbawm, deve-se falar numa guerra mundial com duração de 31 anos, ou seja, desde o início da declaração de guerra austríaca à Sérvia (28 de julho de 1914) até a rendição do Japão (14 de agosto de 1945).<sup>316</sup> Esse longo período de conflito, incluídos os anos tensos do período entreguerras que indicavam a inevitabilidade de uma nova guerra,<sup>317</sup> deixou, entre outras coisas, um saldo de perseguições que resultaram em mortes e expulsões pela Europa, atingindo a gregos, russos, armênios, turcos, enfim, uma multidão que foi estimada, por cima, entre 4 e 5 milhões de refugiados, somente nos anos de 1914 a 1922.<sup>318</sup> O mais assustador, porém, estava por vir, uma vez que se calculou, também, algo em torno de 40,5 milhões de desterritorializados europeus, próximo do final da Segunda Guerra, em maio de 1945.<sup>319</sup> Para finalizar aquilo que denominou de *catástrofe humana*, Eric Hobsbawm revela a extensão dos movimentos humanos que eram obrigados a cruzar as fronteiras em busca de paz, formando verdadeiras ondas de refugiados que se espalharam por outras partes do globo terrestre: na Índia, 15 milhões de indianos são obrigados a sair do país; na Coréia, foram 5 milhões em consequência da Guerra da Coréia; os palestinos somaram aproximadamente 1,3 milhão, em decorrência do retorno do Estado de Israel; os judeus, refugiados espalhados por todo o mundo, ultrapassavam um milhão de pessoas.<sup>320</sup> Fomes, mortes, doenças, ocupações e intolerâncias tornaram o território um lugar hostil para o homem que já não

---

<sup>315</sup> Fischel de Andrade, aliás, realiza importante abordagem histórica sobre a proteção internacional dos refugiados, que pode ser dividida em duas fases: uma, de 1921 a 1952, chamada de fase histórica e outra, denominada de fase contemporânea, apresentando duas vertentes para análise, a institucional e a jurídica. Cf. Idem, p. 99-125.

<sup>316</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 30.

<sup>317</sup> Devido a fatores como o esvaziamento do Tratado de Versalhes, o quase total fracasso da Liga das Nações que se restringiu à coleta de dados estatísticos e a resolver pequenas disputas sem risco para a paz mundial, a Grande Depressão econômica do mundo capitalista. Cf. HOBBSAWM, idem, p. 41-43.

<sup>318</sup> Ibidem, p. 58.

<sup>319</sup> KULISCHER, Eugene M. *Europe on the move: War and population changes 1917-1947*. New York, 1948, pp. 253-273 apud HOBBSAWM, op. cit., p. 58.

<sup>320</sup> Ibid., p. 58.

podia mais habitar onde queria, sendo empurrado para outros territórios, clamando por um reconhecimento de sua situação de penúria e por soluções eficazes de seu problema.

Quando Woodrow Wilson, em 8 de janeiro de 1918, numa mensagem ao Congresso americano, revelou a sua proposta de paz para o mundo, por meio dos chamados "quatorze pontos", estava, ali, a sugestão da criação de uma Liga das Nações. Com o Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919, por representantes do governo alemão e aliados, foi instituída a Liga (o Pacto entrou em vigor em 10 de janeiro de 1920), mas que, efetivamente, somente vai estabelecer-se com a assinatura do último dos tratados que puseram fim à Grande Guerra, exatamente o Tratado de Lausanne, na Suíça, em 1923.<sup>321</sup> A partir da Liga das Nações é que, realmente, inicia-se um processo organizado e contínuo de acomodação política e racial de refugiados, de modo que pode ser considerada um marco no tratamento dessa questão no mundo. Sua dissolução formal, em abril de 1946, indicava o descrédito que a Liga sofrera por parte das nações ao longo dos quase trinta anos de existência, mas a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) representou uma tentativa de aproveitar a base sólida de cooperação internacional deixada por aquela entidade internacional. A instituição da ONU possibilitou a criação de um organismo, nos seus quadros, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), estabelecido pela Assembléia Geral como órgão subsidiário da Organização das Nações Unidas e cujo Estatuto foi aprovado em 1950 mediante Resolução da Assembléia Geral.

O passo decisivo, entretanto, que possibilitou uma permanente tutela dos refugiados, foi dado em 1951, com a aprovação da *Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. É interessante anotar que a criação anterior do ACNUR inspirou a aprovação posterior da Convenção de 51, conforme se constata na leitura do Preâmbulo dessa mesma Convenção.

---

<sup>321</sup> Foram cinco os tratados que culminaram, entre outras coisas, com a criação da Liga das Nações: o Tratado de Versalhes (1919); o Tratado de St. Germain (1919); o Tratado de Neuilly (1919); o Tratado de Sèvres (1920) e o Tratado de Lausanne (1923). A esse respeito, cf. BURNS, Edward McNall; LERNER, Robert E.; MEACHAM, Standish. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*. v.2. Tradução de Donaldson M. Garshagen. São Paulo: Globo, 2005, p. 681-687.

Evidente que há muitas críticas ao texto da Convenção de 1951,<sup>322</sup> mas, não se pode negar que se constituiu em norma internacional fundamental na proteção efetiva dos refugiados. Basta citar, por exemplo, que foi a *Convenção* quem definiu o termo *refugiado* e que, a partir dela, vem sendo utilizado e redimensionado para aplicação em situações que envolvam o reconhecimento desse *status*. Diante disso, a *Convenção de 1951* constitui-se num verdadeiro referencial na investigação e tratamento da questão dos refugiados, ficando praticamente impossível discutir essa temática sem recorrer-se aos princípios e regras consagrados nesse tratado.<sup>323</sup>

A etapa que se denominou *antes da Convenção de 1951* corresponde, em linhas gerais, à fase que Fischel de Andrade chamou de *fase histórica da proteção jurídica dos refugiados*, ou seja, um período que vai desde 1921 até 1952, iniciando por uma proteção incipiente estendida a *grupos* e culminando com a *perspectiva individualista* da definição dos refugiados.<sup>324</sup> Portanto, a obra de Fischel apresenta um detalhamento dos movimentos humanos e esforços políticos que convergiram para uma tutela jurídica dos refugiados e nisso ela é um marco no estudo dessa questão, pelo menos no Brasil. Mas, deixa de ser completa justamente por realizar um corte na abordagem, que vai dos anos de 1921 a 1952, ficando, desse modo, toda uma fase posterior em aberto para análise, na medida em que novas transformações relativas à própria dinâmica da vida surgiram e afetaram, sobremaneira, o enfrentamento da problemática dos refugiados.<sup>325</sup> Assim, propõe-se o surgimento de outra fase, a contemporânea, que, ainda em construção, já pode ser delineada em seus aspectos primordiais onde, de antemão, pode-se dizer que se identifica com as aceleradas transformações operadas no seio das comunidades internacionais e na vida das pessoas, a partir da segunda metade do século

---

<sup>322</sup> Para um conhecimento dessas críticas, recomenda-se a obra: JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 84,85.

<sup>323</sup> Tratado, aqui, é usado como sinônimo de Convenção, Acordo, Pacto.

<sup>324</sup> FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique, op. cit., p. 26.

<sup>325</sup> Note-se, contudo, que Fischel de Andrade mesmo deixa entrever a respeito da transitoriedade no estudo sobre os refugiados, quando assevera que *um mandato institucional restrito e uma definição específica a um determinado tipo de refugiado podem ser eficientes durante um certo espaço de tempo; contudo a dinâmica das relações internacionais contemporâneas tem provado que a flexibilidade, no que respeita a soluções vislumbradas para os refugiados, faz-se sempre mister e constitui-se em penhor de sucesso em negociações tais, cujo objeto de transação é o homem em sua aventura vital*. FISCHEL DE ANDRADE, idem, p. 183.

XX. Nessa fase contemporânea, a entrada em vigor da Convenção de 1951 representa um marco jurídico de extrema importância, pois significa a solidificação perante a comunidade internacional de uma categoria de pessoas que, diante de situações específicas, exigiam a adoção de mecanismos eficazes de proteção. Agora, não se cuida mais de medidas isoladas, meramente filantrópicas ou casuísticas, a impulsionarem as ações de países; mas, antes, de compromissos que se assumem na esteira do direito internacional dos direitos humanos para tutela de grupos vulneráveis por violações sistemáticas de seus direitos básicos.

### 2.1.2 DEPOIS DA CONVENÇÃO DE 51

Com a adoção da *Convenção de 51*, inaugurou-se uma nova maneira de cuidar do drama dos refugiados, caracterizada por uma disciplina normativa consistente, uma precisão dos contornos da definição de refugiado e uma constante ampliação do sentido desse termo, a fim de abarcar as novas situações apresentadas pela realidade e ligadas à defesa dos direitos humanos.

Essas três características são notadas pela regular edição de normas internacionais a tratarem da situação do refugiado. Nessa linha, um conhecimento de alguns desses Tratados Internacionais possibilita a compreensão do desenvolvimento e do atual estágio de tratamento das questões ligadas às pessoas forçadas ao deslocamento externo. Privilegiou-se a análise dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, pois eles representam um ponto importante na abertura ou ampliação da própria definição de refugiado. Também, incluiu-se, no espaço dessa linha evolutiva, o mais recente documento que abarca um possível aspecto relacionado à condição do refugiado e que, não se sabe por quais motivos, tem ficado de fora na pesquisa de estudiosos que se voltam para a causa dos desenraizados, ou seja, a criação do Tribunal Penal Internacional, pelo Estatuto de Roma, assinado em 1998 e com entrada em vigor em 1º de julho de 2002. Finalmente, deixou-se de mencionar, neste capítulo, a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (Convenção Européia), pois, ainda que em vigor desde 1953, foi, na realidade, elaborada em 1950, antes da

Convenção de 1951, fugindo, desse modo, aos objetivos da análise de documentos posteriores à Convenção de 51, apesar de existirem disposições adicionais à Convenção Europeia que dizem respeito diretamente à condição de refugiado, como, por exemplo, o Protocolo nº 4, art. 4º, que reconhece o direito do estrangeiro de não ser expulso coletivamente.

### 2.1.2.1 O Protocolo de 1967

De início, por meio do Protocolo de 1967, efetuou-se a retirada de expressões do texto da Convenção de 51 que limitavam o reconhecimento de refugiado apenas a alguns casos específicos, as chamadas reservas geográfica e temporal.<sup>326</sup> Entretanto, permaneceram as restrições ligadas a características civis e políticas (raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social e opiniões políticas) para o reconhecimento da qualidade de refugiado, exigindo, por conseguinte, diante de novas necessidades ligadas ao direito humanitário, uma ampliação do conceito para inclusão de outras categorias de pessoas na proteção internacional. O Protocolo de 67 tem sua importância, devido ao seu conteúdo ampliativo para estender a possibilidade de reconhecimento do *status* de refugiado a qualquer pessoa que fosse alcançada pelos motivos clássicos de refúgio, na medida em que proibiu, expressamente, a aplicação dos dispositivos relativos aos refugiados com qualquer reserva geográfica (art. I, § 3), ao mesmo tempo em que suprimiu da definição de refugiado da Convenção de 51 as expressões *em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951+ e como conseqüência de tais acontecimentos+*, acabando, portanto, com a antiga reserva temporal.

Outro ponto interessante que o Protocolo de 1967 trouxe para o tratamento da questão dos refugiados e que, estranhamente, não tem chamado a atenção dos estudiosos desse tema é o reconhecimento oficial do surgimento

---

<sup>326</sup> A reserva geográfica encontrava-se no texto da Convenção de 51, no artigo 1º, § 1, alínea c, que permitia o reconhecimento da condição de refugiado às pessoas atingidas pelos *acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951*. Vale dizer, o § 2 do referido artigo 1º interpretava o significado daquela expressão, declarando que cada Estado Contratante podia optar por uma hipótese restritiva da Convenção de 51, como de fato aconteceu, pois muitos países seguiram essa linha e aplicaram o termo somente para refugiados europeus. A reserva temporal, por sua vez, encontrava-se, também, no referido artigo 1º, § 1, alínea c, da Convenção, que considerava refugiados as pessoas perseguidas por fatos ocorridos *antes de 1º de janeiro de 1951*.

de novas categorias de refugiados.<sup>327</sup> Ora, o Protocolo de 67, depois de quinze anos de vigência da Convenção de 51,<sup>328</sup> já apontava a respeito da grande mobilidade conceitual que vigora no tema relacionado aos deslocamentos humanos em geral, pois reconhecia a necessidade de mudança na definição de refugiado apresentado por aquela Convenção. Esse aspecto é de suma importância na abordagem da matéria concernente ao refúgio, uma vez que revela uma característica singular desse instituto: a mobilidade conceitual.

Dessa maneira, os que tentam definir parâmetros fixos para o reconhecimento de refugiado não podem ignorar essa característica inerente ao próprio conceito de refugiado, ou seja, tal definição é sempre transitória, circunstancial, histórica, dotada de uma abertura peculiar. Novas situações adversas podem produzir novas categorias de refugiados, como bem destacou o Protocolo de 67. Portanto, o intérprete da Convenção de 51 deve atentar para esse aspecto fundamental do *status* de refugiado, não se deixando seduzir por uma interpretação restritiva dos dispositivos internacionais relacionados às condições de refúgio, procurando, antes, com olhos voltados à norma e à realidade, identificar o aparecimento de novas categorias de refugiados, esforçando-se para inseri-las na definição da Convenção, a fim de possibilitar uma proteção cada vez mais ampliada às pessoas que, sendo vítimas de violações de direitos humanos, são obrigadas a deslocarem-se de seu lugar habitual de residência.

Nessa perspectiva, é que se consegue entender a razão pela qual, em menos de vinte anos, a Convenção de 51 foi mudada para provocar a primeira grande ampliação na definição de refugiado. Porém, já se passaram mais de quarenta anos e não se pode ter a ilusão de que o conceito de refugiado, permanecendo inalterado, continue plenamente eficaz para responder às atuais exigências oriundas do cenário internacional. Na verdade, de 1967 para os dias atuais, o drama dos refugiados aumentou significativamente. Novas modalidades de conflitos com a utilização de armas mais poderosas, avanços

---

<sup>327</sup> Segundo o Preâmbulo do Protocolo de 1967: "Considerando que surgiram novas categorias de refugiados desde que a Convenção foi adotada e que, por isso, os citados refugiados não podem beneficiar-se da Convenção...".

<sup>328</sup> O Protocolo foi adotado e aberto à adesão em dezembro de 1966, pela Resolução n. 2.198, da Assembléia Geral da ONU.

tecnológicos que resultaram, entre outros, numa maior degradação do meio ambiente, modificações no campo econômico, político e social que geraram desemprego em massa e migrações de pessoas em busca de novos lugares com outras oportunidades de vida, surgimento de novos temas, teorias e disciplinas do conhecimento,<sup>329</sup> enfim, o planeta mudou e a situação dos refugiados agravou-se, ampliando-se, consideravelmente, para abarcar situações novas de pessoas que se deslocam pelos mais diversos motivos, tais como, conflitos internos, desastres ambientais, crises econômicas ou políticas desastrosas. Tal quadro exige, por conseguinte, soluções diferenciadas para os problemas que se colocam perante a comunidade internacional e somente a aceitação de uma definição ampliada de refugiado poderá dar conta das inúmeras variantes que se apresentam no cotidiano da vida das pessoas que se vêem obrigadas a deslocamentos. Logo, a idéia do reconhecimento da categoria de *refugiados ambientais*, como se demonstrará detalhadamente no capítulo final deste trabalho, representa uma sintonia com os ideais anunciados pelo Protocolo de 1967, para inclusão, na definição geral, daquelas situações específicas oriundas da dinâmica da própria existência humana.

Por outro lado, no contexto das mudanças que favoreceram uma ampliação da definição de refugiado, dois documentos regionais de proteção merecem significativo destaque: a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984.

#### **2.1.2.2 A Convenção Africana de 1969**

A *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*, de 1969, ainda que um tratado regional, rompeu com as amarras, tanto da Convenção de 51 quanto do Protocolo de 67, ligadas a uma classificação alicerçada na perseguição civil e política, quando no seu artigo 1.º, § 2.º declarou como refugiado qualquer pessoa que fosse obrigada a deixar o local de sua residência habitual em busca de refúgio, por motivos, entre

---

<sup>329</sup> A teoria de Gaia, de James Lovelock; a pós-modernidade, de Lyotard; o movimento ambientalista e o aparecimento das ONGs, o surgimento de novos países, o desmembramento de outros (ex: URSS), a unificação de nações (ex: as duas Alemanhas e a queda do muro de Berlim), a globalização e as variadas teorias econômicas são bons exemplos.

outros, de *eventos* que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade.<sup>330</sup> O mérito da Convenção Africana de 69 é que ela inicia um caminho de ampliação do termo refugiado em dois aspectos. No aspecto geográfico, a Convenção Africana de 69 inovou com a possibilidade do reconhecimento de refugiado a qualquer pessoa que fosse atingida por eventos *em parte* de seu país, ou seja, já não é mais necessário que acontecimentos *perturbadores da ordem pública* ocorram em todo o país para que alguém seja colocado na situação de refugiado, bastando, para tanto, que os fatos se dêem numa simples região do Estado, obrigando o deslocamento da pessoa atingida por eles. Portanto, o artifício do *deslocamento interno*, quando o Estado transfere uma pessoa, ou grupo de pessoas, de uma região onde é perseguida para outra, não pode mais ser alegado como motivo de recusa para o reconhecimento da condição de refugiado, à luz do dispositivo da Convenção Africana. No aspecto dos motivos, a Convenção de 69 utiliza um conceito jurídico indeterminado como critério definidor da qualidade de refugiado, ao empregar o termo *eventos*. Afinal, o que são os eventos que perturbam seriamente a ordem pública? Uma interpretação restritiva<sup>331</sup> indicaria que seriam eventos relacionados à violência externa (agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro), mas esse sentido perde força, na medida em que o próprio texto não autoriza essa compreensão da norma, pois quis dar justamente uma abrangência às situações definidoras da condição de refugiado, para incluir fatos não mencionados no texto normativo. Na realidade, a única restrição interpretativa do texto reside na necessidade de que esses *eventos* *perturbem a ordem pública*. Logo, por essa perspectiva, podem ser incluídas, na categoria *eventos*, situações que vão desde revoltas políticas internas até desastres ambientais que provoquem estremecimento da ordem pública.

---

<sup>330</sup> Segundo o citado parágrafo da Convenção, refugiado é *qualquer pessoa que, devido à agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigada a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora de seu país de origem ou de nacionalidade*.

<sup>331</sup> *O legislador pode pecar por excesso ou por omissão no redigir as leis. Daí, a necessidade de alargar a letra da lei ou de restringi-la*. LIMA, Hermes. *Introdução à ciência do direito*. 29ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1989, p. 153-154. De modo geral, a interpretação restritiva serviria para corrigir os *excessos legislativos*, enquanto que a interpretação extensiva corrigiria as *omissões do legislador*.

Como se disse acima, o termo *eventos* constitui-se num conceito jurídico indeterminado e, ao ser empregado no texto da Convenção Africana de 1969, impõe aos intérpretes do Tratado a necessidade de delimitar o conteúdo desse conceito. Assim, duas questões apresentam-se no tratamento dessa matéria: as lacunas do direito e a indeterminação não-intencional da lei.

#### 2.1.2.2.1 Lacunas do direito

Para Kelsen,<sup>332</sup> a ordem jurídica não pode ter quaisquer lacunas, na medida em que o julgador está autorizado a criar uma norma diante do caso concreto, quando o ordenamento não contiver nenhuma norma geral materialmente determinada.<sup>333</sup> Não admitindo lacunas no direito, a concepção juspositivista garante a unidade formal do ordenamento jurídico,<sup>334</sup> tentando abolir, destarte, as incertezas ou inseguranças da pluralidade de significações das normas jurídicas.<sup>335</sup> Admitir a completude do ordenamento jurídico (inexistência de lacunas) é, de certo modo, reconhecer a onipotência e monopólio do Estado, ou seja, admitir que o ordenamento jurídico estatal não era completo significava introduzir um Direito concorrente, quebrar o monopólio da produção jurídica estatal.<sup>336</sup> Ora, a passagem para uma concepção exclusivamente positivista do direito encontra-se relacionada à formação do Estado moderno, na medida em que, dentre as inúmeras funções que exercia, passou a ter, também, o monopólio da produção jurídica, de tal sorte que a

<sup>332</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 213.

<sup>333</sup> O tribunal funciona, então, como um legislador. In: KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 211. Nesse sentido, o julgador, ao emitir uma norma individual (por meio da sentença), realizaria, assim, uma atividade mais interpretativa (interpretação autêntica) do que criativa propriamente dita, pois ele se valeria dos meios de integração existentes no interior do ordenamento (interpretação analógica e princípios gerais de direito) para reproduzir o direito, não para explicitar com meios puramente lógico-rationais o conteúdo de normas jurídicas já dadas. In: BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 212.

<sup>334</sup> Como bem observa Bobbio, há, realmente, modos e modos de conceber a unidade do direito, e o modo no qual a entende o jusnaturalismo é profundamente diferente daquele no qual a entende o juspositivismo: para o primeiro, se trata de uma *unidade substancial ou material*, relativa ao conteúdo das normas; para o segundo, trata-se de uma *unidade formal*, relativa ao modo pelo qual as normas são postas. BOBBIO, idem, p. 199.

<sup>335</sup> KELSEN, *Teoria pura do direito*, op. cit., p. 397.

<sup>336</sup> BOBBIO, idem, p. 120-121.

definição do direito ficou praticamente limitada ao direito posto pelo Estado.<sup>337</sup> Desse modo, questionar a completude do ordenamento jurídico significava reconhecer a falibilidade estatal e desconsiderar, também, o monopólio dele na produção do direito.

Mas, afinal, existem ou não lacunas no Direito? Nos casos de fácil solução, parece que não há problema na subsunção dos fatos concretos a uma norma positiva, favorecendo, assim, um sistema de regras, fechado, vinculativo da decisão e que tem na segurança jurídica o seu grande atrativo. Porém, ao se apresentarem os casos difíceis, duvidosos, que parecem forçar o julgador a decidir sem qualquer vinculação a um sistema de regras, surge a impressão do reconhecimento da existência de lacunas, diante da impossibilidade de uma legislação tão completa que não admita nenhuma situação duvidosa, de uma legislação que garanta uma determinação e segurança permanentes do direito.<sup>338</sup>

A solução ao problema das lacunas foi dada de modo diferente, consoante se adote um ou outro sistema jurídico. Kelsen,<sup>339</sup> por exemplo, recorreu ao princípio da coisa julgada, na tentativa de demonstrar a validade da norma jurídica individual que não tem correspondência com as normas jurídicas gerais.<sup>340</sup> Sustentando seus argumentos na idéia de *validade*, Kelsen reflete a concepção juspositivista de que, mesmo se tratando de uma norma para o caso concreto, sem correspondência material no ordenamento jurídico, o importante é que o fundamento, a justificação do direito permanece no campo da realidade, ou seja, dizer que uma norma jurídica é válida significa dizer que tal norma faz parte de um ordenamento jurídico real, efetivamente existente numa dada sociedade.<sup>341</sup> Isso não significa que o positivismo não possa formular um juízo de valor sobre o direito, mas, quando isso ocorre, o jurista afasta-se da ciência do direito e aproxima-se da filosofia jurídica. Realmente, o

<sup>337</sup> Para uma compreensão da origem, desenvolvimento e afirmação do positivismo jurídico, cf. BOBBIO, *ibidem*, p. 25-127.

<sup>338</sup> ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. 2ª Ed. Barcelona: Gedisa, 1997, p. 166.

<sup>339</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Tradução de José Florentino Duarte. Porto Alegre (RS): Sérgio Antonio Fabris Editor, 1986, p. 317-319.

<sup>340</sup> O princípio da coisa julgada estatuído numa ordem jurídica positiva tem por consequência que uma norma individual fixada pelo órgão aplicador do Direito, nomeadamente pelo tribunal, pode valer, a qual não corresponde a uma norma geral, materialmente determinada, produzida pelo Legislador ou mediante Costume. KELSEN, *idem*, p. 317.

<sup>341</sup> BOBBIO, *ibidem*, p. 137.

preenchimento das lacunas do direito converge necessariamente a uma discussão a respeito da justificação das sentenças judiciais no interior de um sistema. Dito de outra forma, quando o positivismo jurídico (na linha da escola de Kelsen) tentou sustentar a não ocorrência de lacunas no ordenamento, procurava, com isso, superar uma discussão inevitável sobre o direito, que é justamente a interferência do julgamento de valores no cerne de uma questão concreta. O ponto significativo está em saber qual o papel do valor numa ordem jurídica ou até onde se pode ir com definições valorativas? Se o direito é uma ordem deontológica,<sup>342</sup> de onde não se pode prescindir dos valores, sobrevive a indagação sobre os limites dessa aplicação valorativa; no dizer de Canaris, *de que valores se trata: todos ou apenas alguns?*<sup>343</sup> O risco que persiste na obtenção de uma resposta satisfatória localiza-se nas estreitas fronteiras (se é que existem!) do direito positivo e do direito natural. O fato de admitir-se o valor como integrante de um sistema jurídico resulta, pelo menos, numa grande conquista, que é a restauração, no direito positivo, do papel da filosofia, o que, por certo, torna o ordenamento *menos puro*, porém, mais eficaz, adequado à realidade.

A proposta alexyana de um modelo de sistema jurídico de três níveis (regras, princípios e procedimento) parece fornecer uma solução mais interessante ao problema das lacunas no direito. O sistema sugerido por Alexy é flexível, pois as regras garantiriam a *força vinculante* própria de seu nível,<sup>344</sup> enquanto que os princípios permitiriam, por meio da ponderação, que todos os casos que se apresentem sejam passíveis de solução. Não haveria, portanto, necessidade de recorrer-se a uma norma fundamental para fechamento da ordem normativa, uma vez que os princípios realizariam essa tarefa. Evidente que permanece a crítica da indeterminação diante da multiplicidade de resultados possíveis, na medida em que não se pode decidir previamente qual o resultado dos casos concretos; falando-se, então, de uma *lacuna de indeterminação do modelo regras/princípios*.<sup>345</sup> Ou seja, se de um lado, o sistema exclusivo de regras cria *lacunas de abertura* no ordenamento, o

<sup>342</sup> *Deon* = o que é obrigatório; ligado a um conjunto de prescrições, de normas. Diferente, portanto, de uma definição ontológica, que é independente das determinações particulares.

<sup>343</sup> CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 76.

<sup>344</sup> ALEXY, idem, p. 168.

<sup>345</sup> Ibidem, p. 170.

sistema de regras/princípio, por outro lado, apresenta lacunas de indeterminação. Isso ocorre porque nem as regras nem os princípios regulam sua aplicação (lado passivo do sistema). Eles necessitam de um terceiro nível que coloque em ação, em aplicação, as regras e os princípios: procedimento racional de aplicação do direito, ou seja, é imprescindível uma teoria da argumentação jurídica. Essa racionalidade prática procedimental, entretanto, não garante uma correção definitiva dos casos, não há certeza absoluta em todas as soluções adotadas, mas o sistema jurídico assim concebido, suplantando um legalismo alicerçado num sistema exclusivo de regras, afasta, pelo menos, as impressões de supostas lacunas existentes no ordenamento normativo.

#### 2.1.2.2.2 Indeterminação não-intencional da lei

Para Kelsen, a indeterminação constitui-se em algo natural na atividade normativa, em razão de existir sempre um espaço de liberdade a ser preenchido pelos que cumprem (aqueles que produzem a norma de escalão inferior) ou pelos que executam (aplicam) a norma ao caso concreto. Segundo ele, a indeterminação pode ser intencional ou não-intencional. A primeira hipótese ocorre quando o próprio órgão que estabeleceu a norma deixa, propositadamente, por encontrar-se condicionado a um pressuposto fático essencialmente indeterminado (por exemplo, o surgimento ou proliferação de uma doença contagiosa), que a determinação seja efetuada, no tempo em que o fato condicionante aconteça; nesse sentido, a aplicação da norma indeterminada continuará o processo de determinação escalonado ou gradual das normas jurídicas.<sup>346</sup> Às vezes, também, a indeterminação intencional relaciona-se à consequência que está condicionada ao fato pressuposto (v.g., o perdão judicial, na hipótese de as consequências da infração de homicídio culposo atingirem o sujeito ativo de forma tão grave que a sanção se torne desnecessária . art. 121, § 5º, do Código Penal brasileiro). A segunda indeterminação (não-intencional), por sua vez, é a que mais interessa aos propósitos desta investigação.

---

<sup>346</sup> KELSEN, op. cit., p. 388.

Kelsen aponta que, se a intenção do legislador era produzir um ato jurídico perfeitamente determinado, mas não conseguira (porque se a determinação nunca é completa, o órgão aplicador da norma pode defrontar-se, então, com a pluralidade de significações de uma palavra ou de uma seqüência de palavras em que a norma se exprime),<sup>347</sup> as várias significações possíveis da palavra levariam o intérprete a reconhecer a inexistência de uma única resposta correta em certos casos controversos, ou seja, a atividade interpretativa limitar-se-ia a tão-somente fixar a moldura dentro da qual seriam inseridas as diversas possibilidades de aplicação da norma. Dworkin, por sua vez, rejeita a tese dos casos sem nenhuma resposta certa, afirmando que, se existirem, esses casos devem ser extremamente raros.<sup>348</sup> A questão que é relevante para este estudo, contudo, não se prende à filiação a uma teoria contemporânea de interpretação; antes, restringe-se a demonstrar que o texto da Convenção Africana de 69, ao empregar o termo *eventos*, produziu uma indeterminação normativa que, para entenderem-se os limites de seu conteúdo, exige do intérprete a definição da referida palavra.

A questão de indeterminação não-intencional, sem dúvida, representa um afrouxamento do vínculo atado entre lei e julgadores. Karl Engisch denomina de *conceito indeterminado* aquele cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos.<sup>349</sup> Esses conceitos jurídicos indeterminados apresentam duas partes, um *núcleo* e um *halo* conceituais: o *núcleo* consiste na parte bem definida do conteúdo de um conceito; é a parte clara, evidente, bem delimitada em sua extensão; ao passo que o *halo* representa a parte duvidosa, fosca do conceito (por exemplo, a palavra *todos*, no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal brasileira, evidentemente não excepciona nenhum ser humano . logo, um núcleo conceitual; mas, sobram discussões para saber se engloba, também, outros seres, como os animais ou até mesmo a própria natureza . portanto, também, um halo conceitual).

Porém, esses elementos definidos acima ainda não são suficientes para uma compreensão do alcance da expressão *eventos*, a que se propôs

<sup>347</sup> Idem, p. 389.

<sup>348</sup> DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 215.

<sup>349</sup> ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Tradução de J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996, p. 208.

entender. Por hora, já se pode afirmar que a palavra *eventos*, indubitavelmente, é um conceito jurídico indeterminado que apresenta um acentuado *halo conceitual*. Entretanto, isso não basta para exprimir todo o alcance do termo. De acordo com Engisch, alguns conceitos jurídicos indeterminados expressam-se como *conceitos normativos*, isto é, opõem-se aos chamados conceitos descritivos (perceptíveis pelos sentidos, participantes da realidade). Os conceitos normativos, para Engisch, possuem dois sentidos diferentes: são aqueles que somente são compreendidos em conexão com o mundo das normas (jurídicas, culturais ou morais);<sup>350</sup> e, por outro lado, são aqueles que dependem sempre de uma valoração para aplicação, no caso concreto. Foram qualificados por Karl Engisch de *conceitos carecidos de um preenchimento valorativo*.<sup>351</sup> É este último sentido que favorece ao deslinde da questão do alcance conceitual expresso pelo vocábulo *eventos*.

A palavra *eventos* é um conceito indeterminado normativo que carece de um preenchimento valorativo. Portanto, é um termo que se integra perfeitamente na concepção de um sistema como ordem de valores.<sup>352</sup> Desse modo, a interpretação dos termos que configuram a nova conceituação de refugiados reside no interior do sistema como ordem axiológica (teleológica), mas que passa, obrigatoriamente, por uma ordem intermediária de princípios que permita a compreensão e o preenchimento valorativo do respectivo conceito indeterminado. Canaris, então, demonstra como se daria essa *passagem* de concretização da norma, revelando que, enquanto o valor acha-se num grau de abstração maior do que o princípio, este, por outro lado, encontra-se menos concretizado (determinado) do que o conceito, na medida em que *não esconde a valoração*.<sup>353</sup> O problema é que esse esquema rígido sofre duro golpe, quando se apresentam nos textos jurídicos os conceitos jurídicos indeterminados, pois a indeterminação conceitual (na parte do *halo* de conceito) aproxima, sobremaneira, a noção de *conceito* da idéia de *princípios*, exigindo a intervenção destes para a definição do conteúdo conceitual. Nessa

<sup>350</sup> Engisch dá o exemplo da expressão *coisa alheia* que significa que ela pertence a outra pessoa que não o agente do crime de furto. Isso faz remissão ao conjunto de normas civis referentes ao direito de propriedade. ENGISCH, idem, p. 212.

<sup>351</sup> Ibidem, p. 210-214.

<sup>352</sup> Sistema como ordem axiológica ou teleológica, na concepção de Canaris. Cf. CANARIS, idem, p. 66.

<sup>353</sup> Ibidem, p. 87.

linha, serão os princípios quem determinarão o alcance, a extensão e os limites do conceito normativo. Logo, é sob os holofotes dos princípios que o significado do termo *eventos* deve surgir, para integrar-se à ordem jurídica em que aparecera.

#### 2.1.2.2.3 O sentido do termo *eventos*, à luz dos princípios

No texto original da Convenção de 69, a palavra utilizada foi *events*,<sup>354</sup> corretamente traduzida por *eventos*, isto é, fatos, acontecimentos, ocorrências. Essa interpretação gramatical não resolve a questão do alcance do termo, por causa da imprecisão que o próprio vocábulo traz em si, na condição de conceito normativo carecedor de preenchimento valorativo. Por conseguinte, somente a interpretação poderá fornecer o sentido ou abrangência dessa palavra. Nesse aspecto, como salientou Larenz, *os problemas de construção jurídica são em regra também problemas de interpretação*,<sup>355</sup> e exigem, por se tratar de uma teoria jurídica, de comprovação com base nas normas jurídicas vigentes (diferente das ciências naturais que podem ser comprovadas pela experiência), não se admitindo que essas teorias tornem-se *meras expressões de opinião*, uma vez que, devidamente elaboradas, adquirem a pretensão de correção e submetem-se aos critérios de verificação peculiares ao conhecimento científico. Assim, determinada proposição jurídica deve sempre adquirir o caráter de provisoriedade, vez que se encontra aberta às críticas, havendo a permanente possibilidade de, em qualquer momento, ser provada a sua falsidade. É por esse fio que se conduz a interpretação a seguir realizada.

O sentido da expressão *eventos* que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, constante da Convenção africana de 69, é esclarecido pela definição do que sejam esses

<sup>354</sup> Diz o artigo 1 (2) da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos de Problemas de Refugiados na África (1969), ao definir o termo *refugiado*: *The term "refugee" also apply to every person Who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality*. Ou seja, *o termo "refugiado" também se aplica a qualquer pessoa que, devido à agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigada a deixar seu local de residência habitual a fim de buscar refúgio em outro local fora de seu país de origem ou nacionalidade*. Tradução livre do autor.

<sup>355</sup> LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 643.

*eventos*. Como se cuida de um termo inserido em documento jurídico, a interpretação deve consolidar-se, não com fundamento em quaisquer fatos, mas com alicerce nas próprias normas jurídicas.<sup>356</sup> A interpretação adequada será aquela, portanto, que guardar consonância com o sistema normativo vigente. Como já mencionado, a indeterminação conceitual guarda estreita relação com uma espécie normativa, os princípios, em virtude exatamente da interseção existente no *halo conceitual* e na fluidez inerente às normas-princípio. É justamente nesse espaço de interseção que surgem as dificuldades de expressão normativa. Quando se utiliza a descrição de Canaris, colocando o princípio no ponto intermediário entre o valor e o conceito,<sup>357</sup> fica de fora da questão um problema instigante, que é a passagem do *conceito* para o *princípio*. Como se está num ambiente essencialmente normativo, saindo-se de uma zona bem definida por conceitos determinados, o salto para o princípio não ocorre bruscamente, mas atravessa, antes, esse espaço de interseção, uma porta aberta para avaliações de princípio. Por falta de uma nomenclatura específica para definir esse fenômeno,<sup>358</sup> ele passa a ser nomeado, aqui, de *interseção jurídico-normativa* ou, simplesmente, *cruzamento normativo*. Interseção, por ser um espaço para onde convergem conceitos e princípios; jurídico, por se tratar de um fenômeno observável no interior da ordem jurídica; e normativa, no sentido de pertinência a um sistema de normas que convergem para esse ponto de passagem.

Para evitar incompreensão, não se defende a idéia de que as espécies normativas são rígidas e impenetráveis, mas que são simplesmente diferentes (por exemplo, as regras são aplicáveis de modo diverso dos princípios). Na realidade, a questão problemática que se apresenta perante o sistema jurídico reside na existência de situações duvidosas que impedem a vinculação do juiz na solução de um caso concreto. São as *lacunas de abertura*, de acordo com

<sup>356</sup> Nesse sentido, LARENZ, idem, p. 642.

<sup>357</sup> O princípio ocupa, pois, justamente, o ponto intermédio entre o valor, por um lado, e o conceito, por outro: ele excede aquele por estar já suficientemente determinado para compreender uma indicação sobre as conseqüências jurídicas e, com isso, para possuir uma configuração especificamente jurídica e ultrapassa este (o conceito) por ainda não estar suficientemente determinado para esconder a valoração. CANARIS, op.cit., p. 87.

<sup>358</sup> O termo fenômeno é utilizado, aqui, para designar não uma coisa, mas um processo, uma ação que se desenrola. JAPIASSÚ, Hilton e MARCONDES, Danilo. *Dicionário básico de filosofia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996, p. 101. Desse modo, é algo percebido, como o movimento dos corpos (não o corpo em si), a digestão (mas, não o aparelho digestivo), etc.

Alexy,<sup>359</sup> que enfraquecem um sistema fechado num modelo de regras, uma vez que ele não pode prever todas as hipóteses possíveis diante da complexidade do mundo da vida. Por outro lado, são essas mesmas lacunas de abertura que permitem a incorporação dos princípios como forma de fechar (harmonizar) o sistema, pois sempre há princípios aos quais se pode recorrer,<sup>360</sup> tornando, dessa maneira, solucionáveis todos os casos e preenchíveis as indeterminações. Pois bem. O cruzamento normativo, vale dizer, a interseção entre conceitos indeterminados e princípios, é possível, na medida em que os conceitos se apresentem vagos, imprecisos, lacunosos, exigindo, portanto, a força vinculativa dos princípios para esclarecimento do caso duvidoso. A parte desses conceitos que converge à passagem para a zona dos princípios é a do *halo conceitual*, precisamente porque é carecedora de um preenchimento valorativo.

Mas, quais as valorações que preenchem o conceito, tornando-o explícito para os ideais de concretude do ordenamento jurídico? São as valorações de direitos fundamentais. Assim, parece que duas idéias de Canaris devem ser rejeitadas: que o princípio está num grau de maior concretização do que o valor, e que os princípios não são normas e, por isso, não são capazes de aplicação imediata.<sup>361</sup> Os princípios e os valores são amplamente coincidentes, possuindo apenas roupagem diversa, deontológica ou axiológica, respectivamente, no dizer de Alexy.<sup>362</sup> Daí, os princípios podem traduzir uma pauta de valores (o contrário também pode ocorrer) com a vantagem de que um sistema de princípios encontra-se, contrariamente do que asseverou Canaris, não no maior grau de concretização em relação aos valores, mas com a qualidade normativa inerente ao direito, isto é, o caráter do dever ser. Assim, a pauta principiológica, diferentemente da valorativa, restringe-se nos limites do ordenamento normativo, devendo, por conseqüência, ser entendidos como normas.

O desafio é, portanto, identificar quais os princípios que se apresentam, concorrem, para o esclarecimento do termo *eventos* e que se harmonizam com as demais normas da ordem jurídica que consagra o uso daquela palavra.

---

<sup>359</sup> ALEXY, op. cit., p. 166.

<sup>360</sup> Idem, p. 168.

<sup>361</sup> CANARIS, idem, p. 86 e 96.

<sup>362</sup> Ibidem, p. 164.

Como se procura definir, na Convenção Africana de 1969, as condições de refugiado, resulta que o emprego da palavra *eventos* remete ao instituto do refúgio. Desse modo, a interpretação do sentido expresso no texto da Convenção de 69 deve guardar sintonia com as características daquilo que se entende por refúgio. Os princípios que orientam a criação, desenvolvimento e fortalecimento do refúgio, por certo, conduzirão aos significados dos termos que se refiram àquele instituto.

O Direito dos Refugiados constitui-se numa vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos em sentido amplo e ambos possuem um objetivo comum: a proteção da pessoa humana.<sup>363</sup> Realmente, todas as ações realizadas à luz da Convenção de 1951 são uma clara tentativa de proteger a pessoa humana diante de evidentes violações de direitos humanos. Logo, são os princípios que concorrem para a maior proteção dos refugiados que devem ser utilizados na interpretação do termo *eventos* e, nesse aspecto, torna-se quase impossível elencá-los, tendo em vista que se apresentam abundantemente na ordem jurídica internacional. Entretanto, a regra de aplicação deve ser sempre a mesma, ou seja, na tutela dos refugiados vigora a interpretação mais abrangente e favorável à proteção mais eficaz e completa da pessoa humana atingida por desrespeito aos seus direitos fundamentais de ser humano.

Nesse sentido, a palavra *eventos* abarcará não apenas os denominados motivos clássicos de refúgio, relacionados na Convenção de 51, mas, objetivando a proteção mais ampla da pessoa humana, alcançará outras situações violadoras de direitos humanos relacionadas aos refugiados, como políticas econômicas desastrosas, barreiras culturais<sup>364</sup> e catástrofes ambientais. Disso resulta que a Convenção Africana de 1969 produziu uma

---

<sup>363</sup> CUNHA, Guilherme da; ALMEIDA, Guilherme de. Direito internacional dos refugiados: Introdução à parte II. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora, 2008, p. 428.

<sup>364</sup> Como bem destacou Cançado Trindade, ao se reportar aos grupos humanos vulneráveis, constituídos de pessoas em infortúnio ou adversidade, a necessidade de proteção de grupo mostra-se com clareza nos campos cultural e lingüístico. Dificilmente se pode duvidar de que só se pode desfrutar de certos elementos essenciais da vida social mediante a integração individual em um grupo, através da educação, do intercâmbio de idéias ou do costume; (...) A marginalização e a pobreza, a discriminação social e as barreiras culturais, tornaram estes grupos vítimas do que se poderia chamar de extinção cultural. CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993, p. 91 e 94.

importante ampliação do conceito de refugiado, pois, ao empregar o termo *eventos* em sua definição, permitiu a inclusão, na condição de refugiadas, de todas aquelas pessoas que, sendo vítimas de violação de direitos humanos, decorrente de qualquer causa ou motivo, até mesmo natural, são obrigadas a abandonar seu local de residência habitual, passando a viver num estado de vulnerabilidade especial por perda ou diminuição de direitos humanos, como a vida, a liberdade, a segurança pessoal, a integridade física, o de ir e ficar, entre tantos outros.

### **2.1.2.3 A Convenção de Cartagena de 1984**

Quanto à Declaração de Cartagena, de 1984, indubitavelmente, ela trouxe um elemento que se tem por indissociável da própria condição de qualquer refugiado: a grave e generalizada violação de direitos humanos. Uma importante contribuição da Declaração de Cartagena foi a ampliação do conceito de refugiado, pois inseriu o elemento *violação maciça dos direitos humanos* como integrante para o reconhecimento da condição de refugiado. Dessa maneira, os refugiados foram definitivamente alcançados, pelo menos nas Américas, pela tutela da justiça internacional representada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Mais do que isso, a inclusão dos *direitos humanos* no tratamento da questão dos refugiados passa a exigir uma apreciação do conceito de refugiado sempre associada à matéria dos direitos humanos, de tal sorte que se tornou impossível contornar os direitos do refugiado sem referir-se à violação de direitos humanos. Esse ponto é crucial na compreensão de todo o direito dos refugiados, merecendo, portanto, uma explicação mais detida.

Quando se disse que o conceito de refugiado encontra-se, desde a Convenção de Cartagena de 1984, formalmente jungido à teoria dos direitos humanos é porque se entende que todo refugiado teve, num primeiro momento, seus direitos humanos violados. Sob qualquer ponto de vista que se busquem aqueles elementos definidores do *status* de refugiado, haverá sempre incluída neles a violação dos direitos humanos, desde os motivos clássicos (raça, nacionalidade, religião, opinião política, pertencimento a grupo social) até os mais recentes (agressão externa, violência generalizada, conflitos internos

ou outros eventos que perturbem a ordem pública seriamente, v.g., uma catástrofe ambiental). Se, por exemplo, alguém sofrer perseguição por motivo de raça, à evidência que os seus direitos como pessoa humana estão violados, pois a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, já proclamara a igualdade de proteção da lei contra qualquer discriminação (art. II); caso a perseguição seja por religião, do mesmo modo a Declaração Universal de 1948 proibira esse tipo de distinção (art. XVIII); e assim por diante, no que tange à nacionalidade (art. XV), opinião política (art. XIX), filiação a grupo social (II), agressão externa, violência generalizada e conflitos internos (artigos I, III e XXVIII). Portanto, parece claro que os motivos para o reconhecimento da condição de refugiado estão intimamente ligados à defesa dos direitos humanos. Logo, quando a Declaração de Cartagena de 1984 introduziu o elemento a respeito da violação desses direitos humanos, ela não fez mais do que positivizar algo que se encontrava subjacente na situação de todo e qualquer refugiado: sua condição de pessoa humana vitimada por desrespeito aos seus direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, ainda que indispensáveis, os tratados internacionais ou regionais sobre os refugiados não devem ser as únicas fontes de interpretação no estudo da situação das pessoas refugiadas, na medida em que todas as demais normas que cuidam dos direitos fundamentais da pessoa humana também convergem para o enfrentamento dessa questão. Como não dizer que os refugiados têm direito à vida, à saúde, à liberdade de ir e de ficar, à moradia, à alimentação, à igualdade de tratamento? Enfim, como negar-lhe o reconhecimento da dignidade de sua condição de pessoa humana? Ora, mais do que ~~motivos~~ motivos para ser um refugiado, têm-se, na realidade, violações de direitos que tornam insuportáveis a permanência de seres humanos no lugar em que habitam. Ou seja, no cerne da discussão dos critérios para o reconhecimento do *status* de refugiado repousa um fato muito mais grave e que, freqüentemente, permanece despercebido pela comunidade internacional, isto é, os motivos para a definição de refugiados são, na essência, flagrantes violações de direitos humanos a demandar rápida reparação.

Os Estados que se encontram nas situações-limite, que se consideram essenciais para o reconhecimento internacional da situação passível de concessão de refúgio, não podem, portanto, ficar impunes diante das violações

promovidas aos direitos mais elementares daquelas pessoas que se acham imediatamente sob sua responsabilidade de proteção. A situação de refugiado impõe, então, duas intervenções concomitantes e distintas: a imediata proteção dos seres humanos que preencham as condições internacionais para o refúgio e a responsabilização do Estado pela violação dos direitos humanos. Essas duas intervenções, dada a importância, serão examinadas, a seguir, separadamente, mas, como se disse, devem ser adotadas simultaneamente, a fim de assegurar uma efetiva tutela dos direitos inerentes à pessoa humana do refugiado.

#### **2.1.2.4 A intervenção para proteção dos refugiados**

O Papa João Paulo II, em Carta de 25 de junho de 1992, dirigida ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados declarou que a situação dos refugiados constituía-se %uma chaga vergonhosa da nossa época+. Segundo dados do ACNUR, atualmente, existem mais de 9 milhões de refugiados no mundo.<sup>365</sup> Conforme se discutirá posteriormente, o refugiado é um desterritorializado, um desenraizado, uma pessoa que perde, sobretudo, a referência de lugar, o território com tudo aquilo que possui de significado para a vida de seu habitante. A transferência, de um local para outro, de um refugiado não soluciona jamais o problema dele, pois o acompanhará, em outras plagas, o sentimento da perda violenta da territorialidade que sofrera. Quando se reconhece uma pessoa na condição de refugiada, possibilitando-lhe, assim, o refúgio, há algo que não se consegue suprir em meio a tantas violações de seus direitos: a perda do território. Não se deixa para trás apenas um punhado de terra, uma casa, bens. Fica, também, toda a relação que a pessoa humana mantinha com o lugar, com a comunidade, tais como os laços de amizade, os símbolos, tradições, histórias, sonhos, tudo, enfim, que forma a essência da territorialidade. Isso não se recupera. O refugiado, em que pese todo o conjunto de políticas que se concretize em seu favor, estará sempre com perdas, pois alguns dos impactos negativos da desterritorialidade (angústia, choro, medo, incertezas, etc.) sobre a vida do refugiado não são apagados nem mesmo com a volta ao país de origem. Aliás, muitos desses impactos são

---

<sup>365</sup> Os refugiados chegam a 9.050.398. Disponível em <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>. Acesso em 16 jun. 2009.

extremamente difíceis de serem quantificados ou até mesmo revelados em dados estatísticos, na medida em que se encontram interiorizados na pessoa do refugiado e quase sempre passam ignorados por aqueles que lidam de perto com a causa dos refugiados.

O principal órgão de proteção dos refugiados é o ACNUR.<sup>366</sup> É o responsável pela coordenação das atividades de assistência global aos refugiados, por intermédio de medidas protetivas de padrões internacionais no tratamento dos refugiados e busca de soluções permanentes ao problema por eles enfrentado (repatriação ou auto-suficiência dos refugiados). Atualmente, porém, o ACNUR vem assumindo um papel de liderança em iniciativas conjuntas para fortalecimento do regime internacional de proteção dos refugiados, como, por exemplo, a questão da segurança física nos acampamentos, por intermédio dos chamados *pacotes de segurança*,<sup>367</sup> avançando, ademais, para abarcar outras situações não contempladas na Convenção da ONU sobre Refugiados de 1951, v.g., os deslocados internos e os refugiados ambientais.

Há outras situações que, ainda que não sejam tratadas diretamente pelo ACNUR, acabam por ajudar na tutela dos refugiados, como por exemplo, a intervenção da Cruz Vermelha, diante da ajuda a pessoas atingidas por conflitos armados. Como se sabe, são as Convenções de Genebra que regulam a defesa dos direitos das pessoas alcançadas por guerras interna e externa, na órbita, portanto, do Direito Humanitário. Porém, na medida em que se busca uma proteção abrangente das pessoas ameaçadas de agressões ou que tiveram efetivamente violados seus direitos fundamentais, o caminho mais condizente com a ordem jurídica internacional é a interpretação das normas de maneira complementar, harmonizando-se os variados dispositivos que cuidam

---

<sup>366</sup> Criado pela Resolução 319 (IV), de 3 de dezembro de 1949, mas, seu Estatuto foi aprovado somente por meio da Resolução 428 (V), de 14 de dezembro de 1950, ambas da Assembléia Geral da ONU. Seu atual Alto Comissário é o português António Guterres.

<sup>367</sup> Em linhas gerais, o objetivo de tais *pacotes de segurança* é reduzir o nível de insegurança e criminalidade nos acampamentos de refugiados e salvaguardar seu caráter civil e humanitário. São medidas diversas, que vão desde a contratação de soldados (por exemplo, soldados do Zaire foram contratados pelo ACNUR para promoverem a segurança em acampamentos do Congo, em relação a refugiados de Ruanda, dos anos 90) até acordos com a polícia local para desarme e controle de entrada de armas em acampamentos de refugiados, como ainda identificação, detenção e processamento dos criminosos. Cf. ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Barcelona: Icaria Editorial, 2006, p. 63-87.

de assuntos relacionados aos direitos humanos. Nessa linha, quando os conflitos armados provocam situações que indicam a condição de refugiada de uma pessoa, ou grupo de pessoas, a par da aplicação das Convenções de Genebra de 1949, deverão ser levados ainda em consideração os artigos da Convenção de 1951.

Nessa perspectiva, ocorrendo um conflito armado interno e que, por via de conseqüência, produza fluxo de refugiados, caberá à Cruz Vermelha, consoante o disposto no artigo 3º das quatro Convenções de Genebra,<sup>368</sup> oferecer seus serviços às partes conflitantes, a fim de assistir os feridos e doentes. Esse papel da Cruz Vermelha, na assistência de vítimas de conflito armado, levou Garcia a destacar que, tais acontecimentos que se passam no território apenas de um país, sem reflexos imediatos perante os demais (v.g.: fluxo de refugiados, conflitos em zonas fronteiriças etc.);<sup>369</sup> revela-se como um bom exemplo de %amenização do conceito clássico de soberania+.<sup>370</sup> Ou seja, a intervenção de organismos humanitários no território de um país, para prestar assistência aos doentes e feridos, resulta numa limitação da atuação do Estado no seu poder soberano de tudo fazer nos limites de seu território, pois a solidariedade internacional impõe a prevalência dos direitos individuais das pessoas sobre o direito estatal de agir livremente na ordem interna.

#### **2.1.2.5 A intervenção para responsabilização do Estado**

Quando se trata da questão dos refugiados, a regra tem sido a busca por soluções rápidas diante do drama em que vivem as pessoas que são forçadas ao deslocamento, por meio, sobretudo, de ações concretas para diminuição do sofrimento desses seres humanos, tais como, transferências, ajuda humanitária, reassentamentos, entre outras. Isso é bom, deve existir, mas a atuação dos organismos internacionais não pode parar por aí. Numa ordem internacional que se diz alicerçada na fé nos direitos humanos, na

---

<sup>368</sup> São as seguintes: A Convenção para remediar os riscos a que estão sujeitos os feridos e os doentes das forças armadas em campanha; a Convenção para remediar os riscos a que estão sujeitos os feridos e os doentes das forças armadas no mar; a Convenção relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra; a Convenção relativa à proteção das pessoas civis em tempo de guerra.

<sup>369</sup> GARCIA, Emerson. *Proteção internacional dos direitos humanos: breves reflexões sobre os sistemas convencional e não-convencional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 42.

<sup>370</sup> Idem, p. 42.

dignidade e no valor da pessoa humana, não há espaço para violações sistemáticas desses mesmos direitos humanos e que permaneçam sem a devida sanção, estimulando, destarte, os Estados violadores a novas práticas atentatórias da dignidade dessa referida pessoa. Impõe-se, portanto, ao lado das medidas de proteção, urgentes e necessárias, que os sistemas internacionais, tanto global quanto regionais, de promoção e proteção dos direitos humanos, sejam acionados, para que se realizem as três atividades no campo dos direitos humanos, a saber, promoção, controle e garantia. Os direitos humanos só estarão efetivamente garantidos, portanto, quando o sistema de proteção firmar uma justicialização inquestionável.

No que diz respeito aos refugiados, mais precisamente na América Latina, a Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem produzido um bom exemplo no tratamento desse problema, digno, assim, de algumas considerações a respeito, uma vez que isso representa ganhos tanto para o direito ambiental quanto para o direito dos refugiados, aproximando, desse modo, os dois campos de conhecimento para o enfrentamento das situações ligadas aos refugiados ambientais.

#### 2.1.2.5.1 A Corte Interamericana de Direitos Humanos

A Corte Interamericana de Direitos Humanos constitui-se num dos órgãos criados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mas não foi prevista especificamente na Carta da Organização dos Estados Americanos. Com efeito, no artigo 53 da Carta da OEA (Organização dos Estados Americanos), foram instituídos a Assembléia Geral, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, os Conselhos, a Comissão Jurídica Interamericana, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (não confundir com a Corte Interamericana de Direitos Humanos), a Secretaria-Geral, as Conferências Especializadas e os Organismos Especializados. Porém, uma vez que o mesmo dispositivo acima apontou para uma criação posterior de organismos e outras entidades que forem julgados necessários,<sup>371</sup> em 1969, por meio da Conferência Especializada Americana sobre Direitos Humanos, reunida em San José da Costa Rica, foi adotada a

---

<sup>371</sup> Cf. ainda o artigo 106 da mencionada Carta da Organização dos Estados Americanos.

Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que trouxe à luz a Corte Interamericana de Direitos Humanos como órgão, portanto, da Convenção.

A partir de 1978, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos entrou em vigor, permitindo, assim, uma efetiva e dupla proteção dos *direitos essenciais do Homem*, ou seja, tanto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos quanto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No que concerne à Comissão, sediada em Washington, observa-se que, mesmo criada pela Carta da OEA, somente com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos é que as funções desse órgão foram bem definidas, por meio de um conjunto de normas disciplinadoras do procedimento, competência e legitimidade para peticionar de pessoa ou grupo de pessoas, e de entidades não governamentais legalmente reconhecidas por qualquer Estado Membro da OEA. Nesse sentido, a Comissão constitui-se num caminho necessário àqueles que desejam apresentar casos individuais (petições individuais), pois a pessoa não tem acesso individual direto à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Vale dizer, é a Comissão quem apresenta os casos individuais à Corte.

Quanto à Corte Interamericana de Direitos Humanos, ressalte-se, desde logo, que se trata de uma Corte *regional* especializada na matéria de direitos da pessoa humana. Essa observação reveste-se de importância, na medida em que, como bem destacou Carvalho Ramos, *no âmbito universal, não há ainda uma Corte Internacional de Direitos Humanos*.<sup>372</sup> Assim, como órgão regional de proteção dos direitos humanos, a Corte Interamericana, com sede em San José da Costa Rica, tem duas funções: a jurisdicional e a consultiva.<sup>373</sup> Em sua função jurisdicional, a Corte atua, quando acionada por Estado-parte ou pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, solucionando os casos que lhe são submetidos à apreciação, pronunciando uma decisão definitiva sobre a demanda, passível unicamente ao recurso de interpretação, previsto no art. 67 da Convenção. Desse modo, diferentemente do que admite a Corte Européia de Direitos Humanos, perante a Corte Interamericana não há a possibilidade de

---

<sup>372</sup> E mais: *A* Corte Internacional de Justiça (principal órgão judicial da Organização das Nações Unidas) possui papel secundário na proteção de direitos humanos, uma vez que sua jurisdição contenciosa só se aplica a Estados. RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 121-122.

<sup>373</sup> Cf. ARRIGHI, Jean Michel. *OEA: organização dos estados americanos*. Trad. Sérgio Bath. Barueri, SP: 2004, p. 105-107.

acesso direto da vítima de violação de direitos humanos à prestação jurisdicional internacional. Sem dúvida, esse é um ponto vulnerável do sistema interamericano de proteção dos direitos, pois o ofendido, quando deseja acionar processualmente determinado Estado contratante, fica à mercê da análise (embora cada dia mais vinculada) da Comissão ou, eventualmente, de algum Estado-parte da Convenção. Aliás, adverte Carvalho Ramos que, até o momento, os Estados americanos nunca exerceram tal prerrogativa<sup>374</sup> (isto é, a prerrogativa de um Estado ingressar contra outro Estado violador de direitos humanos). Por sua vez, a função consultiva, a teor do que dispõe o art. 64 da Convenção, apresenta-se por meio de respostas que a Corte emite às consultas dos Estados-membro da OEA ou dos órgãos enumerados no capítulo X da Carta, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.

Merecem destaque, por fim, duas considerações. A primeira no que tange à permanência das atividades da Corte. Como se sabe, as reuniões da Corte e da Comissão interamericanas ocorrem somente durante alguns períodos do ano, ficando os seus membros (juízes e comissionados), na maior parte do tempo, livres para outras funções compatíveis com as atribuições que exercem perante esses órgãos. Evidente que essas interrupções nas atividades da Corte e da Comissão contribuem para a reduzida apreciação dos casos (em torno de uma centena) de violação de direitos humanos. O melhor seria que os órgãos de proteção (Corte e Comissão) fossem transformados em permanentes, o que, por certo, elevaria a quantidade de julgamentos e fortaleceria, ainda mais, o sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos. Aliás, ressalte-se que os Estados da OEA estão cientes dessa dificuldade e que, devido a isso, a Assembleia Geral, numa Resolução de 2002 (AG/RES. 1890 XXXII-0/02), decidiu examinar a possibilidade de que a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos funcionem de maneira permanente, levando em conta, entre outros elementos, os critérios desse órgão.<sup>375</sup> A segunda consideração a ser feita diz respeito à eficácia da sentença da Corte. Imagine que, após um processo em que são asseguradas solicitações, produção de provas, contestação, a Corte chega a uma sentença definitiva do caso, determinando,

---

<sup>374</sup> RAMOS, *idem*, p. 124.

<sup>375</sup> ARRIGHI, *ibidem*, p. 112.

ou na própria decisão ou em outra sentença que acompanha a primeira, a reparação da lesão aos direitos do demandante. Ora, em tal hipótese, a vítima ou seus representantes não têm a garantia de que a sentença será cumprida pelo Estado Parte condenado. Ou seja, o sistema de proteção internacional não dispõe de meios eficazes que permitam a execução da sentença condenatória de um Estado. Talvez, exista um dever ético do Estado em cumprir a sentença, por força do disposto no art. 68 da Convenção que impõe aos Estados-membro o cumprimento das decisões da Corte. Mas, se, mesmo diante da referida norma internacional, o Estado não cumprir a decisão, o que fazer? O art. 65 da Convenção estatui que a Corte, em tal hipótese, deve informar à Assembléia Geral. E só. Isso é suficiente? Para a vítima ou seus representantes, é quase certo que não; porém, quando se pensa na imagem perante a comunidade internacional que um Estado procura preservar e as possíveis repercussões de uma condenação por violação de direitos humanos em setores da economia (turismo, segmentos do mercado sensíveis ao direito violado, etc.), bem como os impactos políticos internos e externos de uma desobediência à decisão da Corte, talvez, seja mitigada essa ineficácia executiva da sentença internacional. Contudo, mesmo assim, para a vítima e seus parentes permanecerá, sem dúvida, a sensação de impunidade que só será superada se forem adotadas medidas mais eficazes de proteção às pessoas atingidas por violações de direitos humanos. Nessa perspectiva, ações concretas poderiam ser adotadas no sentido de mitigar esse vácuo de ineficácia da sentença internacional, tais como, a criação de um fundo interamericano de recursos para reparação pecuniária às vítimas, mantido por contribuições dos Estados-parte; a previsão, nas legislações dos referidos Estados, de inclusão imediata como precatório do valor estipulado na sentença condenatória da Corte, sem necessidade de instauração de qualquer forma de processo de execução de sentença contra o Estado (modificação, portanto, da redação do artigo 68, 2, da Convenção). Também, poderiam ser pensadas alternativas no âmbito da própria Corte Interamericana, como meio de coagir os Estados-membro ao cumprimento das determinações da jurisdição internacional: proibição de nomeação, para integrar a Corte Interamericana, de juiz da nacionalidade do Estado que se recuse a cumprir os termos integrais da sentença condenatória internacional, seria um exemplo dessa hipótese. Sabe-

se que essa última providência constitui-se em uma medida extrema e, de certo modo, perigosa aos propósitos gerais da Carta da OEA. Entretanto, o desrespeito às decisões da Corte Interamericana apresenta, também, enorme perigo aos princípios consagrados no momento da criação do organismo internacional interamericano, pois significa, em derradeira análise, um desrespeito concreto a direitos humanos essenciais e uma verdadeira vitória de Pirro para as vítimas de violações por parte do Estado agressor.

#### 2.1.2.5.2 O ambiente e a Corte Interamericana

Como se sabe, somente na década de 80, é que os direitos chamados de terceira dimensão alcançaram reconhecimento explícito dentro do sistema internacional de proteção das Américas, por meio do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A partir desse ponto, pode-se afirmar que o meio ambiente foi definitivamente reconhecido como questão afeta aos direitos humanos, passível, desse modo, da tutela jurisdicional da Corte.

Logo, parece que qualquer discussão acerca das concepções preservacionista e conservacionista do ambiente, no que tange ao sistema de proteção internacional, perde sua força, na medida em que, indubitavelmente, ao cogitar-se de direitos humanos relacionados ao ambiente, o homem encontra-se, inafastavelmente, no centro da tutela ambiental internacional. Porém, isso não significa que não se possa manter aberto o debate meramente teórico numa ou noutra linha da relação do homem com o meio ambiente. Mas, insiste-se, no plano da proteção perante o sistema internacional de direitos humanos nas Américas, qualquer apreciação de ameaça ou violação ao ambiente far-se-á sob a ótica dos direitos humanos a ele relacionados. Caso contrário, evidente que o ambiente careceria de proteção efetiva, pois os casos de violação são processados e julgados por uma Corte Interamericana de *Direitos Humanos*, não dispondo tal ambiente, por si só, de legitimidade para demandar acerca de direitos.

Não se pode negar que, a partir das Convenções de Estocolmo de 1972 e a do Rio de Janeiro de 1992, vem-se elaborando um conjunto de regras internacionais de caráter multilaterais que objetivam a proteção mais eficaz do

ambiente, nos mais variados temas, tais como utilização pacífica de energia nuclear e desarmamento (ex.: Tratado de Proscrição das Experiências com Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Cósmico e sob a Água, de 1963; Tratado sobre a Proibição de Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar, no Fundo do Oceano e em Seu Subsolo, de 1971; Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares, de 1996), combate à poluição decorrente da atividade industrial, uso de materiais tóxicos e destinação de resíduos perigosos (ex.: Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Armazenamento de Armas Bacteriológicas e de Toxinas, e Sua Destruição, de 1972; Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção Estocagem e Uso das Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, de 1993; Convenção de Basiléia sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989), proteção da fauna e da flora e da biodiversidade (ex.: Convenção para a Proteção da Fauna e da Flora e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, de 1940; Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais, de 1951; Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção, de 1973), proteção atmosférica e da camada de ozônio (Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985; Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1992, e Protocolo de Quioto, de 1997).

Enfim, são muitas as regras internacionais que procuram garantir o equilíbrio ecológico do planeta, mas, somente por meio de uma jurisdição internacional eficiente em matéria ambiental é que pode ser dado o passo decisivo para um sistema completo de tutela do ambiente nos seus mais variados aspectos.

O sistema regional de proteção dos direitos humanos perante a Corte Interamericana parece indicar um caminho no sentido de uma defesa eficaz do ambiente. Nessa linha, consegue-se enxergar uma preocupação da Corte nas questões ambientais, mesmo quando o objeto principal da discussão da lide internacional pairava sobre outros direitos humanos. Assim, no *Caso Claude Reyes y Otros vs. Chile*, na sentença de 19 de setembro de 2006, o Tribunal,

decidindo possível violação do direito à informação e à proteção judicial, acabou, por via reflexa, mencionando o direito de todos ao ambiente.

A questão envolvia o direito de acesso às informações sobre o projeto de uma determinada empresa (Projeto do Rio Condor) que, com a execução das atividades, poderia provocar um dano ambiental nos bosques nativos que se achavam no sul do Chile. Uma das vítimas, Marcel Claude Reyes, afirmara, em testemunho, que a busca por informações passava necessariamente pelo fato de que o projeto seria de grande impacto ambiental; inclusive, como fatos provados, a Corte Interamericana reconheceu o pedido de informação que pretendia, entre outros, medir o impacto sobre o meio ambiente. Dessa maneira, em uma sentença longa, a Corte examinou o possível caso de violação de direitos civis e políticos ligados ao acesso à informação, à participação política e o de acesso às vias jurisdicionais. Mas, o interessante, aqui, é que o Tribunal refere que a realização desses direitos de primeira dimensão afetaria a possibilidade da realização de um controle social da gestão pública (parágrafo 99, da Sentença). Ora, no mesmo parágrafo, e em outros espalhados pela decisão, cita-se, reiteradas vezes, o propósito de avaliar ou medir o impacto ambiental do projeto. Desse modo, observa-se, ainda que transversalmente, que a questão ambiental, como direito humano, encontra-se entre as preocupações da Corte.

Há, entretanto, uma diferença relevante no modelo de proteção internacional do ambiente perante a Corte e o paradigma existente, por exemplo, no direito interno brasileiro. É que a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, é taxativa em admitir uma ação própria (ainda que não a única) para a defesa ambiental, ou seja, a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente (art. 1º, inciso I) prevê um rito adequado para o processamento e, o que é melhor, aponta os legitimados para tal defesa (art. 5º, da Lei). Mais do que isso, a Constituição Federal de 1988, no art. 225, § 3º reconhece a possibilidade de várias espécies de sanções quanto a condutas lesivas ao meio ambiente (civil, administrativa e até mesmo penal), indo ao extremo de incluir as pessoas jurídicas na responsabilidade criminal, provocando, com isso, um estremecimento na secular doutrina da culpa no Direito Penal.

Toda esse conjunto de regras e princípios que visam à proteção do ambiente permite uma tutela imediata e eficaz da parte do poder jurisdicional, a respeito das mais diversas questões ou conflitos ambientais, havendo, nesse aspecto, bastante coerência em Nicolau Dino, quando se propõe a sustentar que o acesso à justiça deve ser democratizado, propiciando-se o alargamento dos mecanismos de controle dos atos potencialmente causadores de prejuízos ambientais, bem como do leque de sujeitos legitimados a agir em Juízo.<sup>376</sup>

Apesar de existir no Direito Interno brasileiro um sistema harmônico e relativamente eficiente de proteção do ambiente, mas que, ainda assim, provoca vozes de insatisfação (e com razão), no cenário internacional, o drama é ainda maior. Como se viu acima, a tutela ambiental ainda é tímida, pois, nas Américas, consiste basicamente em uma demanda que se estabelece primeiramente na Comissão Interamericana e, posteriormente, se for o caso, perante a Corte Interamericana. Essa impossibilidade de acesso direto das partes vítimas de violação de direitos humanos à jurisdição internacional cria um considerável obstáculo à defesa ambiental, sobretudo, porque uma das condições de admissibilidade de uma representação é o prévio esgotamento dos recursos internos (art. 32, alínea *d*, do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos). O artigo 46 da Convenção, além de consagrar o já mencionado esgotamento prévio dos recursos internos, contemplou exceções à regra. Também, vale a ressalva de que, em situação concreta, a Corte interpretou de forma relativa esse princípio de esgotamento recursal.<sup>377</sup>

Enfim, pode-se dizer que, em que pese o artigo 31 da Convenção Americana de Direitos Humanos reconhecer a possibilidade de inclusão de outros direitos a serem submetidos à proteção internacional, ficou mais incontroversa a tutela quando entrou em vigor o Protocolo Adicional de 1999. Hoje, o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos admite, expressamente, a defesa do direito ao ambiente, quando um Estado-parte deixa de preservar, proteger e melhorar esse mesmo ambiente. Logo, qualquer

---

<sup>376</sup> COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente* (I Florestas). Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2003, p. 280.

<sup>377</sup> Por exemplo, no Caso Velásquez Rodríguez versus Honduras, na sentença de 29 de julho de 1988, a Corte Interamericana reconheceu o esgotamento recursal interno, devido às desapareções de pessoas mediante abusos de autoridades daquele país.

pessoa que se sinta vítima de conduta estatal relacionada com dano ambiental, capaz de provocar uma sensível violação do direito ao meio ambiente sadio+a que todo ser humano deve gozar (art. 11 do Protocolo Adicional), pode provocar a jurisdição da Corte, por intermédio da Comissão Interamericana. Assim, de forma indireta, torna-se possível uma proteção do ambiente perante os mecanismos internacionais de proteção das Américas, desde que se realize tal procedimento nos limites estreitos da Convenção, exista a observação dos únicos legitimados (Estados-parte e Comissão Interamericana) e, ainda, atente-se para a dificuldade sancionadora de uma eventual condenação do Estado por dano ambiental que produza violação do direito ao ambiente de qualidade da pessoa humana. Isso não é pouco, mas é possível avançar.

#### 2.1.2.5.3 Os refugiados e a Corte Interamericana

No que concerne à América Latina, pode-se selecionar três momentos decisivos no tratamento da proteção aos refugiados: A Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984, a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, e, finalmente, a decisão da Corte Interamericana no Caso Haitianos e Dominicanos de Origem Haitiana na República Dominicana, de 2000.

A Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, decorrência das conclusões e recomendações do Colóquio, realizado no México em 1981, sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina, representa um passo importantíssimo na consolidação de uma proteção eficiente dos refugiados no continente, pois firmou a compreensão diferenciada de alguns pontos em relação a essa categoria de pessoas, defendendo critérios, entre outros, como a distinção dos refugiados de outras categorias de migrantes, o respeito em todo momento dos *direitos humanos* dos refugiados e o fortalecimento de programas de proteção e assistência aos refugiados em aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança. Porém, duas contribuições são bastante significativas na Declaração de Cartagena: a extensão do conceito de refugiado (conclusão terceira) e a reiteração da importância do significado do princípio do *non-refoulement* como pedra-de-

toque+ da proteção internacional dos refugiados (conclusão quinta da Declaração de Cartagena, de 1984).

Sobre esse novo conceito de refugiado, registre-se que, agora, não se trata apenas de pessoas perseguidas pelos motivos clássicos, mas de pessoas em fuga de seus países porque tiveram sua vida, segurança ou liberdade ameaçadas %pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública+<sup>378</sup> Abriu-se, desse modo, um leque de possibilidades, pelo menos no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, para o reconhecimento da condição de refugiado a novas categorias históricas, como, por exemplo, os refugiados ambientais.

A respeito do conceito de *non-refoulement* (termo original do francês), José Francisco Sieber compreende que se trata de um princípio de direito internacional dos refugiados, %segundo o qual o solicitante de refúgio não poderá ser encaminhado a um país onde o mesmo possa sofrer, ou já sofre, uma perseguição ameaçadora ou violadora de seus direitos fundamentais+<sup>379</sup> Assim, o *non-refoulement* constitui-se num claro obstáculo a qualquer tentativa de deportação daquele que se encontra na condição de refugiado. Mas, a abrangência expressa dada a esse princípio pela Declaração de Cartagena é crucial nas relações internacionais, na medida em que elege o %princípio da não-devolução+ como o principal ponto a ser considerado na proteção internacional dos refugiados e que inclui, nesse conceito, a proibição do rechaço nas fronteiras, ampliando, desse modo, a dimensão normativa do próprio direito ao asilo. Cançado Trindade, discorrendo a respeito do tema, além de observar que a Declaração de Cartagena passou a referir-se ao princípio do *non-refoulement* no domínio do *jus cogens*, declara que a ampliação desse princípio pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos produziu %uma limitação à soberania estatal (em matéria de extradição, deportação e expulsão) em favor da integridade e do bem-estar da pessoa

---

<sup>378</sup> Cf. Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, conclusão terceira.

<sup>379</sup> LUZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 179.

humana.<sup>380</sup> Sem dúvida, essa nova compreensão dos direitos humanos dos refugiados prioriza o ser humano, colocando-o no âmago das discussões, salvaguardando-o de qualquer prática sócio-político-jurídica discriminatória.

Quanto à Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, que teve entre seus redatores o brasileiro Cançado Trindade, além de reafirmar os princípios inseridos na Declaração de Cartagena, incluindo o próprio conceito de refugiado (conclusão segunda da Declaração de S. José), merece destaque a Conclusão Décima que alargou sensivelmente a definição de refugiado, reafirmando o respeito aos seus direitos humanos em qualquer momento.<sup>381</sup>

Como se observa, o passo a mais que foi dado pela Declaração de São José de 1994 reside no reconhecimento de que a questão dos refugiados encontra-se jungida à matéria dos direitos humanos, uma vez que identificou, como uma das causas dos deslocamentos de população, a violação dos direitos humanos e que, portanto, a salvaguarda dos mesmos é um elemento essencial tanto para a proteção dos deslocados como para a busca de soluções duradouras.<sup>382</sup> Logo, a aproximação dos refugiados ao tema dos direitos humanos representa uma conquista definitiva dos povos da América Latina no enfrentamento dos graves problemas que cercam a condição de todas as pessoas refugiadas. O avanço alcançado pela Declaração de S. José foi de tal maneira que se chegou a incluir entre as causas do *deslocamento forçado* até mesmo as *razões econômicas*, permitindo a proteção jurídica no âmbito da Corte em situação a elas interligada. Essa garantia fortalece o sistema de proteção internacional dos direitos humanos, pois amplia a competência da Corte Interamericana e consagra de forma absoluta um fórum independente para apreciação dos direitos violados dos refugiados.

No que se refere ao terceiro momento decisivo na tutela dos direitos dos refugiados, deve ser mencionada, com certo orgulho, a decisão da Corte

<sup>380</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *O direito internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 1017.

<sup>381</sup> Reafirmar que tanto os refugiados como as pessoas que migram por outras razões, incluindo razões econômicas, são titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em qualquer momento, circunstância ou lugar. Esses direitos inalienáveis devem ser respeitados antes, durante e depois do seu êxodo ou do regresso aos seus lares, devendo ser-lhes proporcionado o necessário para garantir o seu bem-estar e dignidade humana. OEA. Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994.

<sup>382</sup> Preâmbulo, primeiro considerando, da Declaração de S. José, de 1994.

Interamericana no julgamento do Caso dos Haitianos e Dominicanos de Origem Haitiana na República Dominicana. O orgulho deve-se à consistência e abrangência do voto do juiz brasileiro, Antonio Augusto Cançado Trindade, na decisão inédita da Corte a respeito da questão. Diante da grave crise política que se instaurou entre Haiti e República Dominicana, fundamentalmente, a partir do decreto do presidente Balaguer (decreto 233-91) que ordenava a expulsão de todos os haitianos sem documentos, menores de 16 anos e maiores de 60 anos da República Dominicana, estimou-se que mais de 35 mil pessoas foram expulsas daquele país, nessa época. A situação foi agravada pela eclosão do golpe no Haiti e deposição do presidente Aristide, quando cerca de 20 mil pessoas fizeram o caminho inverso, fugindo em direção à República Dominicana. Esse quadro de instabilidade foi seguindo, de um lado e de outro, até que a política de repatriação maciça de haitianos e dominicanos de origem haitiana, promovida pela República Dominicana, chegou à apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Corte, por meio de Resolução, determinou a adoção de medidas provisórias de proteção pelo governo dominicano que objetivavam a proteção da vida e integridade de cinco pessoas, evitando a deportação ou expulsão de dois deles e permitindo o retorno à República Dominicana de outros dois, reunificação familiar de duas pessoas com seus filhos menores, além da investigação dos fatos.<sup>383</sup>

Entretanto, sem desconsiderar o valor dessas medidas provisórias, o mérito da decisão da Corte destaca-se, sobretudo, devido à fundamentação do voto do juiz Cançado Trindade que, diante de um caso concreto, desenvolveu toda uma concepção de proteção da pessoa, calcada na tutela indivisível de todos os direitos humanos. Até antes dessa decisão histórica, a Corte Interamericana somente aplicava as medidas provisórias em relação aos direitos à vida e à integridade pessoal, numa interpretação restritiva do artigo 63 (2) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Agora, no rastro dessa nova orientação, a Corte Interamericana amplia essa possibilidade a outros direitos inseridos na Convenção. Como disse Cançado Trindade, em seu voto, sendo assim, não há, jurídica e epistemologicamente, impedimento

---

<sup>383</sup> CANÇADO TRINDADE, *idem*, p. 1005.

algum a que ditas medidas (...) sejam aplicadas também em relação a outros direitos protegidos pela Convenção Americana.<sup>384</sup>

Todas essas questões, como se percebe, relacionam-se diretamente aos direitos humanos dos refugiados, das pessoas que foram desarraigadas de seu lugar de origem ou onde moravam com suas famílias, diante de situações conectadas aos mais diversos motivos. Nessa linha, acentua-se a importância dos problemas ligados aos refugiados e às gravíssimas repercussões psíquicas, físicas, econômicas, familiares, políticas e jurídicas que envolvem a vida das pessoas que sofrem os efeitos dessa situação peculiar. A Corte Interamericana foi sensível a essa nova realidade e, graças à intervenção de um juiz com formação humanística, proferiu uma decisão que modificou o posicionamento jurisprudencial anterior, estendendo a aplicação das medidas provisórias, também, aos direitos à liberdade pessoal, à proteção especial das crianças na família, e de circulação e residência. Foi a primeira vez que a Corte decidiu dessa maneira, consciente da necessidade de desenvolver, por sua jurisprudência evolutiva, novas vias de proteção inspiradas na realidade da intensidade do próprio sofrimento humano.<sup>385</sup>

Tem razão Fernando Jayme, ao afirmar que essa decisão da Corte constitui-se em um marco na jurisprudência internacional dos direitos humanos;<sup>386</sup> contudo, deve-se prosseguir nessa linha jurisprudencial evolutiva, a fim de que efetivamente todos, indistintamente, todos os direitos humanos de todas as pessoas sejam protegidos, tornando o mundo um lugar aberto ao diálogo, à discussão persuasiva de argumentos e à solução pacífica comunicativa de conflitos.

#### 2.1.2.6 O Tribunal Penal Internacional

Freqüentemente deixado de lado na discussão acerca dos refugiados, o Tribunal Penal Internacional, mais precisamente o Estatuto de Roma que entrou em vigor em 2002, representa a incorporação de um conjunto de normas que ampliam a proteção jurídica dos refugiados no cenário mundial.

---

<sup>384</sup> Idem, p. 1008.

<sup>385</sup> Ibidem, p. 1009.

<sup>386</sup> JAYME, Fernando G. *Direitos humanos e sua efetivação pela corte interamericana de direitos humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 165.

Logo no capítulo I, artigo 1º, do Estatuto de Roma, define-se a natureza do Tribunal Penal Internacional como instituição permanente com a competência para julgamento dos crimes de maior gravidade com alcance internacional. Nesse sentido, o Tribunal tem competência para o julgamento dos crimes de genocídio (art. 6º do Estatuto de Roma), crimes contra a humanidade (art. 7º), crimes de guerra (art. 8º) e os crimes de agressão (ainda não definido por Emenda ao Estatuto).

No que tange aos refugiados, a competência material do Tribunal relaciona-se aos crimes contra a humanidade, definidos no artigo 7º do Estatuto de Roma. Evidente que só podem ser submetidas à jurisdição do Tribunal Penal Internacional as pessoas físicas responsáveis por tais crimes, conforme disposto no artigo 1º do Estatuto. Assim, no artigo 7º (1), alínea *d* do Estatuto de Roma, define-se como crime contra a humanidade a *deportação ou transferência forçada de uma população*, quando praticada no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque+. Vale dizer, referido delito exige dois elementos para sua caracterização: o ataque generalizado ou sistemático contra população civil e o conhecimento do responsável pelo ataque. Como bem observou Fernandes, o ataque não precisa ocorrer dentro de um conflito armado, seja nacional ou internacional, porém pode ocorrer em tempo de paz+.<sup>387</sup> Desse modo, as ações planejadas, de acordo com a política de um Estado ou de uma organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política+,<sup>388</sup> podem constituir-se num ataque contra população civil, desde que obedeça a um plano preconcebido (sistemático) e os atos sejam dirigidos contra uma variedade de vítimas (generalizado), conforme explicado pela Comissão de Direito Internacional.<sup>389</sup>

Portanto, a conduta de um Estado ou Organização (paramilitar, política) que se traduza em deportação ou transferência forçada de uma população pode apresentar-se, perante o Tribunal Penal Internacional, como verdadeiro crime contra a humanidade. Esse crime liga-se ao Direito Internacional Penal, mas na vertente em que procura a garantia dos direitos inerentes a todos os

<sup>387</sup> FERNANDES, David Augusto. *Tribunal penal internacional: a concretização de um sonho*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 270.

<sup>388</sup> Art. 7º, parágrafo 2º, alínea *a*, do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

<sup>389</sup> Cf. FERNANDES, *idem*, p. 271.

seres humanos, ou seja, %umpre assinalar que os ilícitos dessa espécie encontram estreita ligação com os Direitos Humanos...+<sup>390</sup> Nessa perspectiva, é o próprio Estatuto de Roma quem realiza a interpretação do conceito de %deportação ou transferência à força de uma população+, quando, no seu artigo 7º, § 2º, alínea *d*, declara que referida expressão deve ser compreendida como %o deslocamento forçado de pessoas, através da expulsão ou outro ato coercitivo, da zona em que se encontram legalmente, sem qualquer motivo reconhecido no direito internacional+. Nesse sentido, fica evidente que os refugiados são alcançados pela proteção do Tribunal Penal Internacional (TPI), na medida em que o fluxo de refugiados dá-se sempre como *deslocamento forçado de pessoas*. Agora, parece claro, também, que não é todo e qualquer motivo de refúgio que ensejará a criminalização perante o TPI, pois esse fato deve relacionar-se à conduta das pessoas responsáveis pelo crime contra a humanidade. Ou seja, os motivos clássicos para a condição de refugiado (perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política), além de outros motivos (tais como, política econômica, conflitos internos e externos), podem submeter-se à ação de pessoas naturais maiores de 18 anos (artigo 26 do Estatuto de Roma; porém, outras situações provocadoras da condição de refúgio, como *v.g.*, uma catástrofe exclusivamente natural, capaz de gerar um fluxo acentuado de refugiados (refugiados ambientais), não conseguem ser abarcadas pelos dispositivos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, diante do óbice jurídico-penal de que somente pratica crime, de acordo com a teoria da responsabilidade penal subjetiva, a pessoa humana. Logo, se %o deslocamento forçado de pessoas+dá-se em decorrência de motivos ambientais naturais, não se pode falar em crime contra a humanidade do artigo 7º do Estatuto de Roma, a não ser que o desastre ambiental seja causado por uma ação humana. Nessa hipótese, o responsável pela catástrofe ambiental que resultou na transferência forçada ou deportação de pessoas poderá sofrer a responsabilização perante o Tribunal, protegendo-se, nessa linha, uma modalidade de refugiados ambientais: aqueles que foram deslocados em

---

<sup>390</sup> LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. *Coleção para entender*. O Tribunal Penal Internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 113.

conseqüência de situações ambientais decorrentes da intervenção desastrosa do homem na natureza.

Também, a deportação ou transferência forçada de população, além de ser realizada sem ou contra a vontade das vítimas, deve incluir %os deslocamentos de um país para outro, assim como as transferências dentro de um país, sempre que sejam contrários ao Direito internacional+.<sup>391</sup> Esse aspecto é importante, pois, ligando-se à figura dos refugiados vítimas de crimes contra a humanidade, abre-se a possibilidade de reconhecimento dos deslocamentos forçados numa mesma categoria, não se diferenciando, desse modo, na aplicação da competência do Tribunal Penal Internacional, os *refugiados* dos *deslocados internos*. Ora, o TPI pode, como lembra Sylvia Steiner, juíza do Tribunal Penal Internacional, exercer a sua competência territorial naqueles %casos remetidos ao Tribunal pelo Conselho de Segurança do ONU, segundo a qual o órgão pode remeter à Corte situações ocorridas em território de quaisquer Estados, sejam ou não Partes no Estatuto+.<sup>392</sup> Dessa maneira, tanto faz o deslocamento ter ocorrido de um país para outro ou dentro de um país, se uma população foi vítima de crime contra a humanidade consistente na deportação ou transferência forçada, o Tribunal Penal Internacional tratará os casos da mesma forma, não diferenciando, para efeitos penais, entre refugiados e deslocados internos. A única ressalva, como já se salientou, reside na exigência de que a conduta criminosa seja praticada por pessoa natural na modalidade dolosa, o que impede, portanto, o reconhecimento da tutela penal internacional aos refugiados ambientais por causas exclusivamente naturais, mas não exclui, por outro lado, da respectiva proteção do TPI, a categoria dos refugiados ambientais decorrentes da intervenção desastrosa do homem na natureza.

### 2.1.3 A DEFINIÇÃO DE REFUGIADO

Uma vez demonstrada a evolução que se processou nos documentos internacionais de proteção dos refugiados, pode-se, neste ponto, enfrentar a

---

<sup>391</sup> Ibidem, p. 276.

<sup>392</sup> STEINER, Sylvia Helena F. Tribunal penal internacional: introdução à parte V. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora, 2008, p. 1046.

própria definição de refugiado. Nessa tarefa, apresenta-se fundamental a definição que a Convenção de 51 consolidou e que %a deveria ser aplicada a todos sem preconceito de raça, religião ou lugar de origem+<sup>393</sup>

Trata-se de uma definição que uniformiza, no plano internacional, o reconhecimento de um refugiado, levando em consideração tão-somente situações específicas em que se pode achar determinada pessoa no quadro dos direitos civis e políticos.<sup>394</sup> Contudo, é óbvio que o texto da Convenção de 1951, ao classificar os motivos de perseguição apenas em função de violação de direitos civis e políticos, trouxe amarras que restringiram demasiadamente as condições para a obtenção do *status* de refugiado. Para compreender bem o alcance da definição de refugiado, convém explicitar os cinco motivos clássicos para o reconhecimento da pessoa na situação de refugiada.

### 2.1.3.1 O motivo de raça

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) já fazia referência ao gozo de direitos e liberdades sem distinção de raça.<sup>395</sup> Os horrores da Segunda Guerra evidenciaram à comunidade das nações o quanto pode ser cruel qualquer forma de discriminação racial. Não demorou, inclusive, para que surgissem a Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1963) e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965). Portanto, o %motivo de raça+, inserido na Convenção de 1951, materializa essa inquietação internacional, diante de atitudes discriminatórias que seriam capazes de gerar a perseguição ou o temor de perseguição racial sobre pessoas, fazendo com que

---

<sup>393</sup> WHITTAKER, David J. *Asylum seekers and refugees in the contemporary world*. New York: Routledge, 2006, p. 3. % it must be applied to all without prejudice to race, religion or country of origin+. Tradução livre do autor.

<sup>394</sup> Para a Convenção de 51, modificada pelo Protocolo de 1967, refugiado é a pessoa %que 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, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele+.

<sup>395</sup> %Artigo II.1 Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição+. ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

permaneçam fora do país de sua nacionalidade ou no qual tinham a residência habitual.

Importante salientar o alcance daquilo que deve ser entendido por "motivo racial". Nesse aspecto, ainda que posterior à Convenção de 1951, é a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial<sup>396</sup> que estabelecerá os contornos da "perseguição por motivo racial", ou seja, uma pessoa que sofre perseguição racial indica que, antes de tudo, foi vítima de discriminação racial.<sup>397</sup> Nesse sentido, o artigo 5º da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial estabelece o direito de todos à "segurança pessoal ou à proteção do Estado contra violência ou lesão corporal (...)", conforme alínea *b*, e o direito de "deixar qualquer país, inclusive o seu, bem como de voltar ao seu país" (alínea *d*, ii).

Não há, portanto, como negar que o significado de "discriminação racial" aplica-se à perseguição por "motivo de raça". Aliás, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, por intermédio da Recomendação Geral nº 30 (IV, 20), dispondo sobre a proibição de discriminação contra os não-cidadãos, garantiu-lhes a proteção, entre outros, "obedecendo ao direito internacional dos refugiados". Dessa maneira, ocorrendo uma perseguição por motivo racial, encontrando-se a pessoa ainda no interior de seu país, haverá uma primeira proteção (mas, não exclusiva) à luz da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.<sup>398</sup> Se tal discriminação, entretanto, chegar ao ponto de resultar na saída do nacional dos limites de seu país ou impedir que a esse país ele retorne, a principal tutela ocorrerá sob os parâmetros da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, mas com a respectiva complementaridade dos demais instrumentos gerais e regionais de proteção.

<sup>396</sup> Adotada pela Resolução nº 2.106, da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965 e com entrada em vigor no dia 4 de janeiro de 1969. Ratificada pelo Brasil no dia 27 de março de 1968.

<sup>397</sup> Artigo 1º: "Para os fins da presente Convenção, a expressão "discriminação racial" significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objetivo ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outra esfera da vida pública". ONU. Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965

<sup>398</sup> Segundo a ampliação da definição de refugiado, adotada neste trabalho, mesmo se tratando de uma perseguição por motivo racial, nos limites geográficos do seu país de origem, uma pessoa poderá alcançar o *status* de refugiado. No capítulo terceiro, desta obra, essa nova definição será discutida de forma mais detalhada.

Vale dizer, é essa interação entre os diversos instrumentos de proteção, aliada aos sistemas global e regional, de maneira não-dicotômica, mas, complementares, que tornará mais efetiva a implementação, a proteção e a reparação dos direitos humanos.

Nessa linha argumentativa, por conseguinte, a perseguição por motivo racial deve ser entendida da forma mais ampla possível, abarcando desde a distinção baseada na cor, origem nacional ou étnica e chegando até mesmo na discriminação de sexo, referente à situação das mulheres membros das comunidades, como vítimas de múltiplas formas de discriminação, exploração sexual e prostituição forçada.<sup>399</sup> Logo, a pessoa perseguida por motivo de raça, que se encontre em qualquer das situações previstas na Convenção de 1965, pode ser considerada uma refugiada. Evidente que não é qualquer *discriminação racial* que se converterá em *perseguição racial*. A perseguição constitui-se numa reiteração de atos discriminatórios. Ressalte-se que, Jubilut, discutindo o racismo desde suas origens até o repúdio em documentos nacionais e internacionais, conclui que, por se encontrar essa prática ainda presente nas sociedades contemporâneas, a perseguição de um ser humano em decorrência da raça constitui-se num motivo para o reconhecimento da condição de refugiado.<sup>400</sup>

### 2.1.3.2 O motivo de nacionalidade

A palavra *nacionalidade* é uma invenção do século XIX. Com um significado político, apareceu dicionarizada, pela primeira vez, na França, em 1823, mas, Maria Campos aponta o período de 1814 a 1815 como o responsável pelo surgimento e divulgação desse termo,<sup>401</sup> sobretudo, graças ao impacto profundo das conquistas napoleônicas na Europa e que impôs, sobre os povos dominados, a necessidade de organizarem-se para a luta como realidade política. Não é sem razão, portanto, que se faz a afirmação de que, em sua trajetória de conquistas, dominando e varrendo antigas dinastias e, ao

<sup>399</sup> Recomendação Geral nº 29, II, 11, do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial.

<sup>400</sup> JUBILUT, op. cit., p. 115-119.

<sup>401</sup> Sobre as origens da palavra nacionalidade, cf. CAMPOS, Maria da Conceição Oliveira. *O princípio das nacionalidades nas relações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 81-84.

mesmo tempo, criando vastos espaços econômicos, Napoleão havia colocado em movimento uma gigantesca força moral: *o sentimento nacional*.<sup>402</sup>

Apesar de identificar-se o termo nacionalidade com a palavra *natio*, valorizando o indivíduo em suas características biológicas, ou com o vocábulo *populus*, aproximando a nação de um ente político, o Estado,<sup>403</sup> a idéia central na discussão do alcance desse motivo como condição para o refúgio tem como base, na realidade, a formação da nação. Nesse sentido, a influência da obra de Sieyès representa um marco na concepção da Nação, pois ele entendeu que, antes de qualquer ato político ou legislativo, há a vontade dos indivíduos livres e iguais que, ainda que diferentes, encontram-se unidos por comuns necessidades. É a Nação, assim, que condensa a vontade de todos os indivíduos, sendo ela, portanto, soberana, indivisível, una e a essência do Terceiro Estado, uma vez que reúne a maioria da população. Contudo, a soberania da Nação não é exercida sem limites, encontra-se, na realidade, condicionada à Constituição elaborada pelo poder constituinte que deve obedecer ao princípio representativo.<sup>404</sup> Ou seja, o Estado nasce da Nação; esta é autônoma frente a ele, mas deve-lhe submissão política. Essa concepção e limitação jurídica da Nação, feita por Sieyès, é tão marcante que a ele já foi atribuído o título de *o inventor do direito público moderno*.<sup>405</sup>

A nacionalidade, portanto, estaria condicionada aos limites impostos pelo direito. Entretanto, isso não resolve questões práticas, tais como, saber se a nacionalidade é determinada arbitrariamente pelo Estado, como comunidade política que submete a nação, ou se é o indivíduo que a escolhe livremente. Já se defendeu o princípio da nacionalidade efetiva, como critério orientador do vínculo entre Estado e indivíduo, ou seja, a nacionalidade exigiria *uma conexão genuína entre o Estado e o indivíduo em causa*.<sup>406</sup> Evidente que há inconvenientes numa concepção desse tipo de nacionalidade, na medida em

<sup>402</sup> Idem, p. 95.

<sup>403</sup> Nesse sentido, cf. JUBILUT, ibidem, p. 120.

<sup>404</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: Quem é que le Tiers État?* Tradução de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 45-58. Publicada em janeiro de 1789, a obra do Abade influenciou o início do pensamento revolucionário e a redação de textos jurídicos posteriores (Constituições e Códigos).

<sup>405</sup> BREDIN, Jean-Denis. Sieyès. La clé de la Révolution française, Fallois, 1989, apud PISIER, Evelyne. *História das idéias políticas*. Tradução de Maria Alice Farah Calil Antônio, Barueri, SP: Manole, 2004, p. 110.

<sup>406</sup> BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Trad. De Maria Manuela Farrajota et al. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 579.

que poderiam restar desprotegidos os seres humanos que não tivessem a nacionalidade efetiva, não possuíssem, por exemplo, residência habitual ou domicílio no Estado, se fossem apátridas ou ainda refugiados. Em casos assim, procura-se diminuir esses problemas relacionados à nacionalidade, por intermédio de Tratados que expandam a proteção a tais grupos (Convenção sobre a Redução da Apatridia, 1961, Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, 1951). Porém, apesar dos esforços, não se consegue avançar no sentido de priorizar os interesses dos indivíduos nas complicadas relações que eles mantêm com os Estados.

Diante, portanto, da clara prevalência dos interesses do Estado na definição da nacionalidade, apresenta-se interessante o caminho apontado em direção a um reconhecimento do direito fundamental do homem à nacionalidade, à luz do que proclamou a Declaração Universal de 1948.<sup>407</sup> Ou seja, deve ampliar-se a idéia de que o homem tem direito a uma nacionalidade, desde o nascimento, devendo reforçar-se essa garantia que ainda permanece, de certo modo, frágil, diante de situações concretas de violação desse direito fundamental, como no caso, por exemplo, dos apátridas.<sup>408</sup> Um bom exemplo de uma iniciativa que procura, apesar de sua evidente marca regionalista, garantir o direito fundamental à nacionalidade é o caminho trilhado pela União Européia que, em sua Carta de Direitos Fundamentais,<sup>409</sup> definiu um conjunto de direitos aos povos da Europa, relacionados à nacionalidade, tais como, liberdade de procurar emprego, de trabalhar, de se estabelecer ou de prestar serviços em qualquer Estado-membro (art. 15), direito de eleger e de ser eleito para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado (art. 39), direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado (art. 40), direito de petição, onde qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, goza do direito de petição ao Parlamento Europeu (art. 44), direito de circulação, pois qualquer cidadão

<sup>407</sup> Artigo XV: 1. toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

<sup>408</sup> Nesse sentido, DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 505-508.

<sup>409</sup> Aprovada no Conselho Europeu de Nice, em 7 de dezembro de 2000.

da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros (art. 45). Ainda que não seja uma constituição do Estado europeu, a Carta Europeia de Direitos Fundamentais é uma carta vinculativa dos órgãos legislativos, executivos e jurisdicionais da União Europeia.<sup>410</sup>

Por outro lado, antes mesmo da Constituição da Comunidade Europeia, fora estabelecido o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, que proibia toda e qualquer forma, ostensiva ou dissimulada, de discriminações baseadas na nacionalidade. Ou seja, trata-se de um princípio verdadeiramente fundamental na medida em que de facto ou de direito penetra e rege toda a construção comunitária.<sup>411</sup>

Os Protocolos nº 4 e 7, adicionais à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia), também, contribuem, de certa maneira, para uma compreensão dilatada de cidadania, quando dispõem, respectivamente, a respeito da proibição de expulsões coletivas de estrangeiros (art. 4º) e, no caso particular de um estrangeiro, sobre um grupo de direitos que pode ser por ele utilizado frente à autoridade do país em que se encontra sob iminência de expulsão.<sup>412</sup>

Enfim, as questões ligadas à cidadania apresentam-se extremamente delicadas no cenário das nações, pois os governantes entendem, equivocadamente, que os direitos concedidos a estrangeiros podem provocar limitações ou restrições na fruição de direitos dos cidadãos do país.<sup>413</sup> Todavia, essa barreira tem que ser definitivamente ultrapassada, a fim de que a sociedade mundial avance na construção de um sistema de proteção mais

<sup>410</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Compreensão jurídico-política da carta. In: MOREIRA, Vital et al. *Carta de direitos fundamentais da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 14.

<sup>411</sup> CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de direito comunitário*. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p.275.

<sup>412</sup> O artigo 1º do Protocolo nº 7 estabelece: «Um estrangeiro que resida legalmente no território de um Estado não pode ser expulso, a não ser em cumprimento de uma decisão tomada em conformidade com a lei, e deve ter a possibilidade de: a) fazer valer as razões que militam contra a sua expulsão; b) fazer examinar o seu caso; e c) fazer-se representar, para esse fim, perante a autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas designadas por essa autoridade».

<sup>413</sup> Dummett aponta, também, como causa para políticas contra estrangeiros o «prejuízo racial» para a população europeia e conclui afirmando que «o desejo de conservar a pureza racial da população nativa é uma base categoricamente inválida para rechaçar a determinada classe de imigrantes ou aos imigrantes em geral» («el deseo de conservar la pureza racial de la población nativa es una base categóricamente no válida para rechazar a determinada clase de inmigrantes o a los inmigrantes en general»). DUMMETT, Michael. *Sobre inmigración y refugiados*. Traducción de Miguel Ángel Coll. Madrid: Ediciones Cátedra, 2004, p. 71. Tradução livre do autor.

eficaz dos direitos humanos, não importando *donde* vem ou *onde* se encontre o homem para merecer a tutela mais ampla possível. Basta possuir a condição humana que esse ser humano já será depositário de todo um conjunto de regras e princípios protetivos, independentemente de seu *status* nacional.

### 2.1.3.3 O motivo de religião

O conceito de religião varia de acordo com o referencial teórico utilizado para entender esse tema tão vasto e complexo. Fala-se, assim, em teorias psicológicas, que tentam explicar o fenômeno religioso a partir dos sentimentos humanos, teorias sociológicas, que apresentam a religião como fenômeno social e a teoria da mentalidade primitiva, que vê na religião primitiva uma forma de interpretação do universo condizente com as representações coletivas das sociedades primitivas.<sup>414</sup>

Segundo Hodge,<sup>415</sup> a palavra religião é ambígua e de origem duvidosa, advindo ou de *relegere* (revisar de novo, considerar), ou de *religare* (religar). Durkheim chegou a elaborar um conceito de religião, na tentativa de conhecer, analisar e explicar a forma religiosa mais primitiva e mais simples.<sup>416</sup> Mais do que definir a religião, esse termo, presente freqüentemente em documentos internacionais, deve ser compreendido no sentido amplo de culto. Assim, Von Allmen informa que o culto tem a finalidade de estabelecer e manifestar, mediante seus símbolos e ritos, relação entre o homem e a divindade.<sup>417</sup> Portanto, para a tutela da liberdade religiosa, não é condição essencial o reconhecimento oficial de um culto ou religião; basta, na verdade, a existência da força mística, a crença numa divindade, o estabelecimento, enfim, de uma

<sup>414</sup> Sobre essas teorias, cf. MELLO, Luiz Gonzaga de. *Antropologia cultural: iniciação, teoria e temas*. 10ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 395-406.

<sup>415</sup> HODGE, Charles. *Teologia sistemática*. Trad. Valter Martins. São Paulo: Hagnos, 2001, p. 15-16.

<sup>416</sup> Quando um certo número de coisas sagradas mantém entre si relações de coordenação e de subordinação, de maneira a formar um sistema dotado de uma certa unidade, mas que não participa ele próprio de nenhum outro sistema do mesmo gênero, o conjunto das crenças e dos ritos correspondentes constitui uma religião+. DURKHEIM, Émile. *As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália*. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 24.

<sup>417</sup> VON ALLMEN, Jean-Jacques. *Vocabulário bíblico*. São Paulo: ASTE, 1972, p. 81. Diz o mesmo autor: quer por magia, quer por sacrifício, quer por oração ou outros meios, pensa-se que o culto deve criar, entre o mundo dos deuses e o dos homens, intercâmbios proveitosos para ambos, ou seja, uma espécie de circuito de forças místicas e vitais, indispensável tanto aos deuses quanto aos homens+. VON ALLMEN, idem, p. 81-82.

relação de fidelidade entre o homem e o objeto de seu culto para *intercâmbios proveitosos*.

A religião encontra-se, com frequência, na pauta da questão dos refugiados. Quando, pela primeira vez, um documento internacional fez referência às causas para o reconhecimento da condição de refugiado,<sup>418</sup> ele inseriu, dentre essas causas, as pessoas que emigrassem em razão de credos religiosos. Desse modo, O Comitê Intergovernamental para os Refugiados passou, então, a adotar o critério personalizado das opiniões políticas, dos credos religiosos e da origem racial para avaliar os méritos dos requerimentos para o reconhecimento do status de refugiado.<sup>419</sup> Em seguida, a Convenção de 51 reconheceu a importância do fator religioso como causa de refugiados no mundo, inspirada, entre outros, por situações concretas de perseguição e guerras religiosas, como, por exemplo, a causa dos armênios cristãos perseguidos pelos turcos, desde a Primeira Grande Guerra até o momento em que o Conselho da Liga das Nações assumiu a responsabilidade pela proteção dos refugiados armênios, em 1923.<sup>420</sup>

A importância do motivo religioso como condição de refúgio é ressaltada por Jubilut, quando informa que o maior contingente de refugiados no mundo é, atualmente, o de afegãos com base na perseguição religiosa ocorrida durante o regime talibã.<sup>421</sup> Finalmente, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), além de considerar o motivo de religião como condição para o *status* de refugiado, tratou de assegurar a esse refugiado, no país em que se encontre, a liberdade de praticar sua religião e a instrução religiosa de seus filhos (art. 4º da Convenção). Por tudo isso, não há dúvida do acerto da inclusão da perseguição religiosa como motivo suficiente para o reconhecimento de refugiado.

---

<sup>418</sup> Trata-se da Resolução de 14 de julho de 1938, como resultado da Conferência de Evian, realizada de 6 a 15 de julho de 1938, convocada por Franklin D. Roosevelt, na tentativa de prestar ajuda às vítimas do nazismo alemão. Por intermédio dessa Resolução, foi criado formalmente o Comitê Intergovernamental para os Refugiados.

<sup>419</sup> FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 127.

<sup>420</sup> *Idem*, p. 50.

<sup>421</sup> JUBILUT, op. cit., p. 132.

#### 2.1.3.4 O motivo de pertencimento a grupo social<sup>422</sup>

Com as dificuldades próprias de qualquer tradução, os autores nacionais referem-se a esse motivo de diferentes maneiras, tais como, *filiação em certo grupo social*,<sup>423</sup> *participação em determinado grupo social*,<sup>424</sup> ou *pertença a um determinado grupo social*.<sup>425</sup> Entendendo que a própria definição de *grupo social* é imprecisa, Jubilut sinaliza que o texto da Convenção de 1951 buscou exatamente esse critério, sem definição exata, para uma interpretação flexível, quando houvesse a necessidade de proteger um indivíduo refugiado de fato e cuja situação fática não se subsumisse aos demais critérios.<sup>426</sup>

O pertencimento a grupo social corresponde ao que Weber denominou de *relação comunitária*, que ocorre quando e na medida em que a atitude na ação social (...) repousa no sentimento subjetivo dos participantes de pertencer (afetiva ou tradicionalmente) ao mesmo grupo.<sup>427</sup> Desse modo, o fundamento de pertencimento a grupo social reside no sentimento subjetivo de pertencer ao grupo. Isso significa que não há necessidade de um acordo formal de constituição do grupo, podendo a *relação comunitária* apoiar-se em relações das mais variadas, como afetos, emoções ou tradições.<sup>428</sup> Evidente que isso daria ao texto da convenção de 51 uma abertura enorme, pois poderia ser submetida à proteção internacional desde um grupo de homossexuais perseguidos até uma confraria de charuteiros, também perseguidos.

Porém, como o motivo de perseguição decorrente de pertencimento a grupo social é apontado como *motivo residual, maleável*,<sup>429</sup> alguém poderia sustentar que não se deve desconsiderar, em tese, a possibilidade de proteção aos *charuteiros refugiados*, desde que eles tivessem o *sentimento subjetivo*

<sup>422</sup> No texto da Convenção de 51, *membership of a particular social group*...

<sup>423</sup> JUBILUT, idem, p. 132.

<sup>424</sup> MELO, Carolina de Campos. Revisitando o conceito de refúgio: perspectivas para um patriotismo constitucional. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 270.

<sup>425</sup> MEIRA, Márcia de Brito. A extradição e o refúgio à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. São Paulo: Edições Loyola, 2003, p. 105.

<sup>426</sup> JUBILUT, ibidem, p. 132.

<sup>427</sup> WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 25.

<sup>428</sup> O próprio Weber fornece exemplos desse tipo de relação: uma relação erótica, uma relação de piedade, uma comunidade nacional, uma tropa unida por sentimentos de camaradagem, uma comunidade familiar. WEBER, idem, p. 25.

<sup>429</sup> JUBILUT, ibid., p. 132.

*de pertencimento ao mesmo grupo*. Isso é, em tese, correto. Entretanto, como explica Weber, o que deve ser identificado é o momento em que se manifesta o sentimento de pertencer ao mesmo grupo,<sup>430</sup> ou seja, às vezes, o fato de que as pessoas se encontram em situações homogêneas e reajam conjuntamente a essa situação não significa que ocorra uma relação comunitária, uma vez que esse tipo de relação exige o sentimento de pertencimento ao referido grupo, uma orientação do comportamento de uns por outros membros do mesmo grupo e a existência de contrastes conscientes em relação a terceiros. Vale dizer, mais do que problemas comuns, os integrantes de um mesmo grupo social têm o vínculo subjetivo de que pertencem a esse grupo e de que os membros desse grupo se orientarão provavelmente (expectativa de ação) pelo comportamento dos participantes da ação do grupo.

Agora, definir o momento em que se manifesta o sentimento de pertencimento ao mesmo grupo não é tarefa das mais fáceis, pois se trata de avaliação de *sentimento subjetivo*. Logo, a perseguição por pertencimento a grupo social, realmente, apresenta-se como critério dotado de uma abertura considerável, na medida em que cria um espaço para a tutela de minorias perseguidas pelas razões mais variadas. Contudo, a barreira que se impõe para o reconhecimento da condição de refugiados a grupos como a confraria de charuteiros reside no aspecto prático do refúgio. Dificilmente, um país reconheceria o *status* de refugiado a um grupo de charuteiros perseguidos por causa do fumo. Haveria mais facilidade, contudo, para a concessão de refúgio a um grupo de homossexuais perseguidos, ou célula familiar em fuga por serem seus integrantes membros de uma determinada família.

### **2.1.3.5 O motivo de opinião política**

O fundamento para inclusão do motivo de opinião política como causa para o reconhecimento de refugiado assenta-se no direito universal de liberdade política. A autonomia do homem, que é resultado da liberdade de seguir as leis racionais impostas por ele próprio, sem, contudo, perder o vínculo que une todos entre si, conduz a um reconhecimento de, pelo menos, dois conceitos de liberdade: liberdade como não-intervenção e liberdade como

---

<sup>430</sup> WEBER, *ibidem*, p. 26, nota 4.

autonomia. A primeira, também chamada de liberdade negativa, constitui-se num dos postulados mais caros aos seguidores do liberalismo, na medida em que impõe limites ou vedações ao poder do Estado, de tal sorte que levou Vieira a afirmar que %o que difere um liberal do outro é a quantidade de liberdade conferida aos indivíduos; ou, em sentido contrário, a dimensão de poder entregue nas mãos do Estado.<sup>431</sup> A segunda, por sua vez, denominada de liberdade positiva, refere-se à capacidade do homem de tomar suas decisões de forma racional, seguindo os ditames da razão, pensando além de seus interesses ou paixões. Aqui, o cidadão livre é aquele que participa da tomada de decisão política.<sup>432</sup>

A Constituição brasileira consagra as duas formas de liberdade. Ao defender a liberdade de expressão e manifestação de pensamento (art. 5º, IV e IX), proclama a liberdade como não-intervenção do Estado; ao reconhecer o exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14, *caput*), sustenta a liberdade como autonomia. Na mesma linha, documentos internacionais elencam as duas formas de liberdade, como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que dispõe sobre a liberdade negativa, quando afirma o direito à liberdade de opinião e expressão, incluindo a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias (artigo XIX); e atesta a liberdade positiva, ao declarar o direito de tomar parte no governo direta ou indiretamente (artigo XXI). A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, proibindo a expulsão ou o rechaço do refugiado para as fronteiras de território em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência, entre outros, de *opiniões políticas* (artigo 33, nº 1), estabeleceu uma cláusula de liberdade negativa, uma vez que impôs limitações ao poder do Estado frente à condição da pessoa refugiada.

Como se vê, então, o motivo de opinião política diz respeito a um direito fundamental, o direito de liberdade política. Assim, coincide a opinião política com aquilo que a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleceu no seu artigo XIX, conforme mencionado acima, e que foi detalhado

---

<sup>431</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 139.

<sup>432</sup> *Ibidem*, p. 144-145.

posteriormente pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, por intermédio do art. 19, nº 1, ao afirmar que ninguém poderá ser molestado por suas opiniões, incluindo a liberdade de expressá-las, procurá-las, recebê-las e difundi-las, *independentemente de considerações de fronteiras*. Entretanto, ainda que se reconheça uma clara liberdade negativa quanto ao direito de manifestar opinião, fica nítido que essa opinião somente ensejará o motivo para a condição de refugiado quando se projetar sobre a sociedade política, vale dizer, na medida em que se caracterizar como autêntica *opinião política*.

Nessa esteira, a opinião política surgirá na esfera ou âmbito do poder político. Burdeau entende que somente há poder político quando existe finalidade socializada.<sup>433</sup> Porém, o vínculo político em uma *sociedade global*<sup>434</sup> é diferente daquele que se estabelece em coletividades de fins próprios ou particulares, pois, na coletividade global, ele é uma condição de existência da própria sociedade, no sentido de que os diversos *corpos parciais* que a formam impõem a necessidade de um valor que transcenda os objetivos de cada grupo, forçando o surgimento de *um fim social*, um valor comum a todos; para Burdeau, esse valor só pode ser a própria existência da sociedade.<sup>435</sup> Portanto, o poder político não-instrumental constitui-se num fenômeno que se observa em sociedades políticas, quer dizer, aquelas que têm por finalidade a própria existência da coletividade como valor transcendental aos seus membros.

Dessa maneira, a opinião política motivadora do reconhecimento do *status* de refugiado relaciona-se ao poder político, à opinião que se processa no cenário coletivo, desde a manifestação a respeito de grupos (poder político instrumental) até as expressões concernentes à sociedade global (poder político não-instrumental).

---

<sup>433</sup> BURDEAU, Georges. *O Estado*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 2-3.

<sup>434</sup> Burdeau utiliza essa expressão para diferenciar tal sociedade de outros grupos políticos, tais como religioso, econômico, cultural, etc., onde o Poder teria um caráter instrumental, no sentido de ser uma técnica de realização dos valores que informam tais grupos; há, portanto, um objetivo limitado, específico e que justificaria ou seria a própria razão de ser do Poder.

<sup>435</sup> *Idem*, p. 3.

#### 2.1.4 A AMPLIAÇÃO DOS MOTIVOS DE REFÚGIO

As situações que concorrem para o reconhecimento da condição de refugiado surgiram no bojo de uma preocupação mundial com o indivíduo. Essa inquietação com o homem refugiado, considerado individualmente, fez-se notar de forma bem evidente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, quando começa a se desenvolver um conjunto de instrumentos internacionais de proteção dos direitos da pessoa humana com lastro em um *mínimo ético irredutível*.<sup>436</sup> Desse modo, vários dispositivos da Declaração de 1948 consagraram de maneira ampla a tutela dos refugiados, desde o artigo XIII que reconhece o direito da pessoa de deixar o seu país e a ele regressar, passando pelo artigo XIV que garante o direito de asilo em caso de perseguição e chegando, finalmente, ao direito de nacionalidade, até mesmo para mudá-la, conforme estabelecido pelo artigo XV.

Entretanto, o modelo westfaliano de soberania dos Estados criou naturais obstáculos ao reconhecimento dos direitos do indivíduo na ordem internacional, pois faltara um poder coercitivo supranacional para obrigar, irresistivelmente, um Estado ao cumprimento dos direitos humanos ameaçados ou efetivamente violados. Por essa perspectiva é que Rossana Reis chega a afirmar que a autonomia do Estado no campo das migrações é uma das principais características do direito internacional tradicional. Dentro desse paradigma, o indivíduo é um não-sujeito, isto é, não existe.<sup>437</sup> Apesar de reconhecer-se que, na ordem internacional, Estados relacionam-se com Estados, não se pode mais aceitar, passivamente, o paradigma westfaliano, para ignorar-se a pessoa humana nas relações internacionais. Um bom exemplo da crescente importância do indivíduo nas relações entre os Estados pode ser apontado na possibilidade de reclamação perante as Comissões de Direitos Humanos, tanto no sistema interamericano quanto no sistema regional africano.<sup>438</sup> Mais ainda, no sistema europeu de direitos humanos, já foi incorporada a possibilidade de qualquer pessoa singular, organização não-

<sup>436</sup> MEDEIROS, Ana Letícia Barauna Duarte; PIOVESAN, Flávia; VIEIRA, Oscar Vilhena. Introdução à parte I. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora, 2008, p. 10.

<sup>437</sup> REIS, Rossana Rocha. *Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998)*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007, p. 26

<sup>438</sup> UNIÃO AFRICANA. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, artigo 55; OEA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 44. UNIÃO EUROPÉIA. Convenção Européia de Direitos Humanos, artigo 34, já com a reforma do Protocolo nº 11.

governamental e grupo de particulares exercerem o direito de petição diretamente perante o Tribunal. Assim, o paradigma de Westfália cedeu diante da nova configuração internacional alicerçada na proteção ampla dos direitos humanos. Por isso, não se pode mais continuar afirmando que o indivíduo é um não-sujeito ou que ele não existe na ordem internacional. Muito pelo contrário, cada vez mais, o homem posiciona-se como o ser mais importante no cenário jurídico mundial, exigindo, portanto, a filtragem de todas as normas internacionais pelo crivo da tutela global e regional dos direitos humanos. Nesse aspecto, o próprio Estatuto dos Refugiados de 1951 não pode mais ser interpretado isoladamente, à luz do modelo rígido do Estado-nação, necessitando, antes, de uma releitura, uma reinterpretação dos seus dispositivos, para abarcar as novas situações que se apresentaram, sobretudo, desde o final do século XX e início do século XXI, criando realidades não contempladas na Convenção de 51, tais como, refugiados econômicos, refugiados de guerra, refugiados internos (deslocados internos), refugiados ambientais, entre outros.

Diante desse quadro novo, conclui-se que ficaram de fora da tutela da Convenção de 1951 outros fatos gravíssimos que ocasionam a partida de uma grande quantidade de pessoas para fora do país de origem. O sentido restrito de perseguição, limitado pelos motivos que provocam a saída dos refugiados de seu território, concentrou a concessão do refúgio na verificação das hipóteses criadoras do fundado temor de perseguição. Assim, a guerra militar ou civil, a fome, a miséria, o desemprego, as rivalidades étnicas, as mudanças climáticas, as degradações e os desastres ambientais, somente para citar alguns, são novos motivos que, também, podem conduzir milhares de pessoas a abandonarem o lugar em que residem ou até mesmo o país em que moram.

Dessa maneira, tais fatos demonstram a necessidade de um urgente reexame daqueles motivos clássicos para a concessão da condição de refugiado, diante do esgotamento das situações previstas na Convenção de 51, para dar conta da nova realidade político-econômico-social. Por sinal, não se deve esquecer de que a referida Convenção veio à tona após o período de duas Grandes Guerras e somente por acreditar, até entusiasticamente, na

realização incondicional da paz duradoura e no progresso social<sup>439</sup> é que se consegue compreender a exclusão do *motivo de guerra* como situação capaz de promover a condição de refugiado. É óbvio que a guerra pode gerar as perseguições referidas no texto da Convenção de 51 (raça, religião, nacionalidade, etc.), mas, por outro lado, a guerra em si mesma pode ser provocadora de um quadro dramático para milhares de seres humanos que, temendo por suas próprias vidas, são obrigadas a abandonar o país de sua nacionalidade.<sup>440</sup>

Enfim, existem diversas outras situações graves que forçam a saída de seres humanos do lugar em que habitam e que não passam, necessariamente, pelo conceito de perseguição. Como acertadamente ressaltou Fischel de Andrade, o problema dos refugiados apresenta um caráter não-temporário que torna incapazes as *definições jurídicas particularizadas* para lidar com esse fenômeno como um todo e a dinâmica das relações internacionais contemporâneas têm provado que a flexibilidade, no que respeita às soluções vislumbradas para os refugiados, faz-se sempre mister...<sup>441</sup> Diante, portanto, da problemática permanente dos refugiados, não se pode sustentar uma *definição jurídica particularizada* que contemple apenas as situações específicas de determinados grupos, enquanto outras coletividades, atingidas por causas diversas daquelas elencadas pela Convenção de 1951, permanecem à margem da proteção jurídica internacional. A flexibilidade do termo *refugiado* apresenta-se, então, como um caminho sem volta, uma imposição nascida das complexas relações que cercam o fenômeno dos deslocamentos compulsórios e que produzem um cenário perturbador na vida das nações, na proporção em que cresce, por exemplo, o número daqueles

---

<sup>439</sup> No preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos registrou-se: «considerando essencial promover o desenvolvimento das relações amistosas entre as nações; considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla...»

<sup>440</sup> A exemplo do que aconteceu no Sri Lanka, quando a partir de 1983, começando a guerra civil, um grande número de refugiados deixou o país e chegou à Índia. A esse respeito, cf. WILKINSON, Ray. *Tras dos décadas de guerra, Sri Lanka se recupera. Refugiados*. Espanha, n. 118, p. 5-22, 2003.

<sup>441</sup> FISCHEL DE ANDRADE, *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*, op. cit., p. 183.

que são *refugiados de fato*,<sup>442</sup> pois, ainda que não preencham as condições estabelecidas pela Convenção de 51, continuam no país para onde fugiram, não sendo deportados, com base no princípio da fraternidade.

Há, dessa maneira, dificuldades práticas e teóricas na aceitação incondicional da atual definição de refugiado, tal como apresentada no texto da Convenção sobre Refugiados. Nem mesmo o Protocolo de 1967, em que pese o alargamento que proporcionou à definição original de refugiado, conseguiu superar os problemas conceituais inerentes a um modelo que já não atende às novas demandas que surgiram no mundo contemporâneo. A partir da segunda metade do século XX, a sociedade internacional assistiu ao estabelecimento e derrocada dos regimes autoritários na América Latina, à destruição do Muro de Berlim e à eclosão dos conflitos na África que, de tão graves, são conhecidos como «Primeira Guerra Mundial Africana». Também, identifica-se uma nova sociedade, caracterizada pela produção e circulação de informações e tecnologia, em tempo real, facilitando a comunicação entre as pessoas e a circulação de bens. Isso tudo produziu, além de mortes, uma quantidade espantosa de pessoas em deslocamento interno e externo, uma multidão de migrantes que se espalhou pela face da terra e que, perdendo suas casas, seus bens, membros de família, passando fome, padecendo de doenças e sem ter onde morar, incomoda, permanentemente, a sociedade das nações que busca soluções duradouras para um problema cada vez mais angustiante: a dramática condição dos refugiados.

Se existe, realmente, o mundo pós-moderno, poder-se-ia falar, também, numa cidadania pós-nacional? Pela força da irradiação dos direitos humanos, os Estados estão sendo obrigados a redefinir suas fronteiras, tanto no que diz respeito aos requisitos para entrada em seu território, quanto na definição de critérios para o acesso a direitos básicos de cidadania.<sup>443</sup> Na tutela mais ampla possível da pessoa humana, os direitos passam a ser codificados em razão de uma *humanidade internacional* e não mais somente em termos de nacionalidade, criando «uma outra forma de *membership* que transcende as

---

<sup>442</sup> O refúgio de fato «trata-se de um novo status cedido àquele que se viu forçado a fugir de sua terra natal por motivos outros que a perseguição e tem sua solicitação de refúgio negada por não preencher os quesitos da Convenção, porém não é deportado. (...) A realidade bate às portas do direito internacional buscando novas soluções». MELO, Carolina de Campos, op. cit., p. 276.

<sup>443</sup> Nesse sentido, cf. REIS, op. cit., p. 24.

fronteiras do Estado-nação.<sup>444</sup> Essa nova condição imposta aos Estados pela disseminação do regime internacional de direitos humanos leva ao reconhecimento de que o Estado-nação está perdendo o controle de suas fronteiras, falando-se, assim, numa cidadania pós-nacional ou transnacional<sup>445</sup> que, entre outras conseqüências, constringe o Estado até mesmo a aceitar as imigrações indesejadas.

Portanto, reconhecendo a necessidade de reformulação do conceito de refugiado, a fim de torná-lo mais adequado à realidade do fenômeno dos deslocamentos, é que se propõe a ampliação dos motivos provocadores da condição de refugiado, apresentando-se propostas de novas definições jurídicas que contemplem as recentes situações que se evidenciam no cenário do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

---

<sup>444</sup> Idem, p. 42.

<sup>445</sup> Ibidem, p. 40.

### CAPÍTULO III

## OS REFUGIADOS AMBIENTAIS

Como se pode verificar, mediante o desenvolvimento dos capítulos precedentes, a situação jurídica dos refugiados reveste-se de aspectos complexos, na sociedade contemporânea, difíceis até mesmo de sistematização, diante dos inúmeros problemas ou questões que podem ser suscitados no enfrentamento dessa temática. Entretanto, os contornos teóricos que foram dados, até o presente estágio desta obra, para o tratamento dessa matéria, permitem avançar, a fim de investigar a possibilidade e a viabilidade, realística e normativamente, da concretização de uma proteção ampliada que reconheça, definitivamente, a categoria dos refugiados ambientais.

Frise-se, ademais, que a questão dos refugiados por motivo ambiental surge, de certo modo, ligada à atual discussão acerca da justiça ambiental.<sup>446</sup> É que uma das conseqüências do risco ambiental nas sociedades contemporâneas constitui-se na sua desigual distribuição entre os atores que ficam a ele submetidos ou expostos. Desse modo, a proteção ambiental, também, apresenta-se deficitária, exigindo, assim, que os grupos humanos colocados em condições sociais desfavoráveis reivindicuem mudanças nos mecanismos de enfrentamento da crise ecológica, como forma capaz de superar as desigualdades que buscam impor-se nas relações do homem com o meio ambiente.

Portanto, a sustentação teórica de uma nova categoria analítica, os "refugiados ambientais", deve ser entendida, também, como uma prática interventiva de resistência no espaço social, à proporção que fornece um instrumental a mais de ação que permitirá o delineamento, espera-se, de práticas de resistência à injustiça ambiental presente no agir e no discurso desiguais de acesso à proteção do meio ambiente. Nesse sentido, lembrando os momentos objetivista e subjetivista da ação coletiva "a" dirigida contra a

---

<sup>446</sup> A respeito da origem, dinâmica e características do movimento de justiça ambiental, cf. ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental . ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 25 *usque* 34.

ordem ambiental tida por injusta...+<sup>447</sup> pode-se dizer que a noção de %refugiado ambiental+apresenta-se vantajosa, portanto, tanto no campo prático quanto no aspecto teórico da temática ligada aos movimentos humanos forçados. Na prática (momento objetivista), a categoria dos refugiados ambientais poderá reforçar as lutas dispersas de grupos sociais, pois, sob a denominação de %refugiado ambiental+, abrigar-se-ão variadas demandas de diferentes segmentos sociais que se unirão em torno do problema comum dos riscos ambientais desiguais a que estão expostos; ou seja, as lutas concretas no espaço de poder, desenvolvidas por índios, trabalhadores e demais pessoas submetidas aos efeitos de danos ambientais, desigualmente distribuídos, poderão ser fortificadas quando congregadas por atores sociais diversos que se unem num movimento de âmbito maior e que consiga emprestar-lhes a visibilidade fundamental para que suas demandas ambientais sejam %percebidas+. No discurso (momento subjetivista), a definição de refugiado, capaz de englobar outras categorias (como a ambiental), fornecerá novas ferramentas de análise de problemas ambientais, ampliando as estratégias de argumentos, possibilitando a constituição de frentes de resistência à injustiça ambiental. Os refugiados ambientais são pessoas em movimento e, dessa maneira, carregam o traço característico para enfrentamento dos perigos que se movimentam continuamente ao sabor da própria mobilidade espacial do capital. Assim, estruturar e aproveitar todo o potencial de mudança e resistência presente nessa novel categoria é, também, uma forma de lutar por justiça ambiental.

### 3.1 A DEFESA AMBIENTAL NA PÓS-MODERNIDADE

A racionalidade estruturada ao longo da modernidade estabeleceu, como condição necessária, uma objetivação da natureza. Acentuou-se a idéia de que o exterior é %algo+ a ser conquistado, dominado, decifrado e, por conseqüência, suas regras deveriam ser descobertas e subjugadas pelo

---

<sup>447</sup> Idem, p. 29. Segundo Acselrad, %no momento objetivista encontraremos os grupos sociais distribuídos no espaço social em função de sua disposição diferencial sobre elementos de poder. Estaremos aí tratando do espaço relacional das posições sociais ocupadas pelos agentes sociais em função da estrutura de distribuição de tipos específicos de meios de poder. No momento subjetivista, identificaremos as representações que os agentes fazem do mundo social, pontos de vista que contribuem para a construção deste mesmo mundo, inclusive da diferenciação social dos indivíduos que o caracteriza+. Ibidem, p. 29.

homem. Com a intensificação do progresso tecnológico, a natureza sofreu um impacto sem precedentes de exploração de seus recursos, devido ao aprimoramento tecnológico e à necessidade crescente de novas e cada vez mais volumosas fontes de matéria-prima. Tudo realizado sob o discurso científico de que a ordenação cumulativa da vida pela técnica conduziria a um estágio de melhoria das condições gerais de vida e promoveria a libertação humana de antigas servidões físico-mentais, próprias de uma sociedade enclausurada no mundo fantástico, místico. Entretanto, instalou-se a dúvida acerca desse modelo de desenvolvimento, um descrédito sobre as suas reais condições de proporcionar um crescimento da felicidade pela técnica, uma vez que, como acentua François Ost, «as idéias de tecnologia, de progresso, de crescimento e de desenvolvimento são, agora, afectadas por significações ambíguas e contraditórias».<sup>448</sup> A razão é que as promessas da modernidade não se cumpriram naquilo que se referia ao bem-estar da maioria das pessoas, pois, de um lado, o discurso do crescimento econômico favoreceu apenas aos interesses de nações ricas do planeta (e, nos últimos anos, aos desejos expansionistas de empresas transnacionais) e, por outro lado, arrastou as sociedades mundiais a um ambiente de incerteza diante das ameaças que se corporificam como resultado de um modelo econômico vitorioso, o da sociedade industrial.

Como lidar com questões a respeito da superpopulação mundial, a exploração desmedida dos recursos naturais e sua conseqüente escassez, a destruição do meio ambiente, entre outras? Como administrar, ademais, alguns dos efeitos dessa ação, como, *v.g.*, a geração de refugiados ambientais? Tal situação conduz a uma reflexão concernente aos riscos de uma crise ecológica que se agravou com o processo de globalização e com o questionamento do comportamento humano diante do cenário que se revela assustador. Ainda mais premente, então, apresenta-se o (re) pensar da relação homem-natureza, quando se verifica que alguns mecanismos impostos pelo «leviã ecológico», criando, por exemplo, as áreas protegidas e concentrando «a todos os poderes

---

<sup>448</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p. 306.

em suas mãos, a ponto de não precisar dar satisfações de sua gestão<sup>449</sup> e que, como bem acentuou Benatti, não é o melhor caminho a ser seguido.<sup>450</sup> Impõe-se, portanto, a necessidade de se buscar um novo sentido para a condição de existência da própria humanidade, face o risco de sua extinção, enfim, uma possibilidade de um novo agir no mundo.

### 3.1.1 A COMUNIDADE IDEAL DE COMUNICAÇÃO

O reconhecimento da existência de uma crise ecológica (como conseqüência de um modelo de relação homem-natureza) parece ainda algo distante ou, pelo menos, mostra-se incapaz de exercer influência para uma mobilização humana de caráter universal, ou seja, o nosso *destino ecológico comum* deveria conduzir os habitantes de um planeta limitado e desgastado a um sentimento de solidariedade próprio daqueles que estão num mesmo barco e predispô-los a subordinar todos os interesses divergentes ao interesse comum pela sobrevivência.<sup>451</sup> Esperar, contudo, que os homens sejam inundados por esse sentimento de solidariedade, diante do desequilíbrio natural provocado pela ação humana, não se apresenta como algo alentador, na medida em que as pessoas, em geral, não admitem a incidência de uma crise real, concreta, efetiva ao meio ambiente e que possua o condão de restringir a atividade devastadora do ser humano sobre a Terra. Nesse sentido, destacou Apel que não preciso considerar aqui, mais uma vez, que os fatos relacionados com a ameaça da ecosfera (...) só raramente são admitidos em seu total alcance e aceitos realmente como fatos.<sup>452</sup>

A esse quadro angustiante, acrescenta-se que, mesmo quando se reconhece a possibilidade de uma ameaça planetária com força suficiente para destruir tudo que possui vida sobre a terra (quicá, a própria terra!), apresentam-se imediatamente teorias alternativas que se propõem a solucionar ou equilibrar o conflito, sem, contudo, refletirem acerca das conseqüências também da adoção de referidas propostas. Se, por essa perspectiva, o uso da

<sup>449</sup> BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 146.

<sup>450</sup> Idem, p. 146.

<sup>451</sup> APEL, Karl-Otto. *Estudos de moral moderna*. Trad. Benno Dischinger. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 163/164.

<sup>452</sup> Idem, p. 164.

energia hidroelétrica causa reconhecido impacto ambiental e provoca a manifestação de forças contrárias à sua utilização, logo surge uma proposta alternativa de utilização de outras fontes de energia, ou seja, novas incidências técnicas sobre a natureza. Assim, permanece inalterado o modelo de exploração dos recursos naturais, mas, agora, sob uma nova roupagem, prevalecendo a lógica (re) inventada da incursão humana devastadora no meio ambiente que condiciona a vida das pessoas, remetendo-as (novamente, a imagem da jaula de ferro weberiana) ao velho paradigma da modernidade, insano, sem sentido razoável.<sup>453</sup> Na situação específica do emprego da energia solar, por exemplo, que, aparentemente, apresenta-se como uma das respostas de %salvação+ para o esgotamento energético planetário, Apel destaca que %no caso de se conseguir generalizar a utilização de novas energias, como, por ex., a solar . a sobrecarga de calor da ecosfera, com ela relacionada, atingiria com muita rapidez uma fronteira crítica+.<sup>454</sup>

Haveria, por conseguinte, alguma saída para a *crise ecológica* que, diante dos riscos produzidos e de problemas evidentes (superpopulação, escassez energética, devastação ambiental, etc.), ameaça a vida humana no planeta? Em última análise, a tarefa difícil que se coloca ao pesquisador é responder à indagação a respeito daquilo que deve ser feito para contornar ou evitar o fim da própria espécie humana. Portanto, trata-se de uma questão de fundamentação ético-política. Ou seja, qualquer tentativa de resolver a crise ecológica planetária de forma racional (não ideológica) deve lidar, inicialmente, com a própria fundamentação do modelo de razão hegemônico da modernidade (técnico-científico) que adotou como válidas apenas as formulações teóricas isentas de valorações (neutralidade). O processo de redução do mundo a um objeto a ser conquistado pode ser identificado, no início, pela ruptura com o paradigma medieval onde a relação do homem (comunidade) com a natureza era de submissão e de respeito (em alguns casos, até mística) e o surgimento do paradigma moderno de base mecanicista e fragmentador onde são dissipados os encantos e segredos do mundo natural

---

<sup>453</sup> O mito do castigo imposto a Sísifo, consistente em %a rolar eternamente uma pedra colina acima e, quando ela estivesse quase no topo, rolasse de volta para baixo, para tudo começar de novo+, é ilustrativo dessa tarefa ingrata a que os homens foram jogados ou se colocaram. SALIS, Viktor D. *Mitologia viva: aprendendo com os deuses a arte de viver e amar*. São Paulo: Editora Nova Alexandria, 2003, p. 200.

<sup>454</sup> APEL, *ibidem*, p. 164.

e que, Pelizzoli, exemplificando essa *Revolução Científica*, sintetiza ao dizer que *... se Galileu afirma que a natureza está escrita em linguagem matemática (...) e Descartes nos propõe a razão para a sua conquista em nome do ego cogito, Bacon elabora um método para dominar a natureza...*<sup>455</sup>

Logo, se há alternativa para a pergunta *o que fazer diante da crise ecológica?* Ela deve ser buscada, antes de tudo, no questionamento do fundamento ético-político do atual modelo existente e na orientação, concomitante, para uma nova ética ambiental. É que o desenvolvimento tecnológico, guiado pela racionalidade científica da modernidade, resultou numa situação em que não apenas uma comunidade local ou um grupo de indivíduos se acha ameaçado, mas, na essência, toda a humanidade está em perigo e confrontada por um desafio ético comum, que invoca uma responsabilidade solidária que supera as considerações relativistas culturais, pois, *... pela primeira vez na história do gênero humano, os seres humanos foram postos, na prática, diante da tarefa de assumir a responsabilidade sobre os efeitos de suas ações em um parâmetro que envolve todo o planeta...*<sup>456</sup> Desse modo, ninguém se encontra mais a salvo, toda a humanidade e o próprio planeta submete-se a um perigo comum: o extermínio. Ora, é perante essa perspectiva que os *homens*, em face do perigo comum, são desafiados a assumir coletivamente a responsabilidade moral,<sup>457</sup> pois, a problemática ecológica dos efeitos colaterais da civilização técnica levantou, entre outras, a questão quanto à necessidade de se revisar radicalmente o fundamento das atividades ou ações humanas planetárias. Entretanto, para aceitar a hipótese de que a *crise ecológica* impõe, realmente, à humanidade tal dever ético, seria necessário admitir a existência de uma norma ética básica, fundamental, que não se submeta a casos contingentes (ainda que relevantes, como, por exemplo, o fim da espécie humana) e que, assim, fosse reconhecida como válida por todos os seres humanos. A tarefa de identificar tal norma ética fundamental que determine as obrigações concretas (individuais) perante o mundo, ou seja, a formação de uma ética de solidariedade humana universal, pode conduzir a extensas digressões que, mesmo que interessantes e

<sup>455</sup> PELIZZOLI, M. L. *Correntes da ética ambiental*. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, p. 20.

<sup>456</sup> APEL, Karl-Otto. *Transformação da filosofia II: o a priori da comunidade de comunicação*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2000, p. 410.

<sup>457</sup> APEL, *Estudos de moral moderna*, idem, p. 187.

importantes, não favorecem aos propósitos teóricos desta obra. Contudo, a fim de mostrar a possibilidade de fundamentação racional de uma ética de solidariedade que favoreça decisões que incidam politicamente no sistema vigente, torna-se oportuno discorrer, ainda que perfunctoriamente, a respeito da proposta de Apel na busca de solução para o estágio angustiante e incerto que atingiu a humanidade e que se torna visível, entre outros, com a realidade da crise ecológica.

Não há dúvida de que, para enfrentamento de problemas que exigem decisões humanas concretas, antes deve enfrentar-se a delicada questão da necessidade de justificação racional das normas que têm pretensão de validade intersubjetiva. Se fosse negada essa possibilidade, não haveria, então, a obrigatoriedade de cumprimento ou respeito aos acordos livres, ainda que advindos de instituições democráticas, uma vez que desprovidos de fundamento de validade ético. Desse modo, os sujeitos permaneceriam obrigados normativamente no seio de uma comunidade pela existência de interesses diversos, fragmentados, sem uma orientação ética fundamental, isto é, os acordos seriam aceitos e respeitados pelo sujeito *exatamente quando e enquanto espera vantagens dos mesmos e, respectivamente, quando ou enquanto deve deles temer prejuízos, no caso de uma conduta diversa*.<sup>458</sup> Num quadro comunitário assim desenhado, torna-se fácil compreender as razões que transformam a natureza num *bem* de exploração econômica sem limites, pois os interesses, colocados em termos de vantagens e de prejuízos, *obrigam* o sujeito a um comportamento diverso e, nesse caso, nem mesmo a norma jurídica (desprovida de moral pelo positivismo forjado no paradigma da objetividade neutra da ciência) seria capaz de obrigá-lo a aceitar e respeitar qualquer acordo de preservação ou conservação ambiental. A questão que se coloca é, portanto, da exigência de uma norma ética fundamental que vincule toda a sociedade humana e que leve o indivíduo, ao se defrontar com uma questão prática (*v.g.*, fabricar uma arma nuclear), ao dever de, antes de agir, buscar um acordo que o una com os demais membros da comunidade, acordo esse que orientará sua ação no mundo. Mas qual seria essa norma ética fundamental? Sem a preocupação de discutir algumas das

---

<sup>458</sup> APEL, *Estudos de moral moderna*, *ibidem*, p. 172.

propostas de fundamentação ética (ou até mesmo a possibilidade de tal esforço teórico), adota-se, por entender que satisfaz aos desejos de uma solução razoável para a crise ecológica planetária, a *comunidade ideal de comunicação*, de Apel, conforme exposta na síntese a seguir.

Apel diz que a norma ética fundamental  $\alpha$  consiste, por conseguinte, no estar obrigado à metanorma da argumentativa formação de consenso sobre normas situacionalmente relacionadas.<sup>459</sup> Nesse sentido, Apel defende uma ética do discurso prático em que se impõe um reconhecimento não apenas da norma ética básica, mas, também, de todos os demais participantes da comunicação (reconhecimento recíproco) e que mediante as regras do jogo discursivo fundamentarão, pelo consenso, a adoção das demais normas reguladoras da vida que orientarão suas ações concretas no mundo, pois, quem argumenta reconhece implicitamente todas as reivindicações possíveis de todos os membros da comunidade de comunicação que se podem justificar por meio de argumentos racionais...<sup>460</sup> Mas, não apenas isso, dos participantes dessa comunidade comunicativa, é exigido o comprometimento, concomitante,  $\alpha$  a utilizar-se de argumentos para justificar todos os próprios anseios que dirige aos outros.<sup>461</sup> Por essa perspectiva, a análise da proposta da ética fundamental de Apel exige, assim, uma dupla liberdade do sujeito: uma interior, do homem solitário e racional (de matriz kantiana)<sup>462</sup> e outra política, do homem em comunidade (*deliberação livre de repressão*).<sup>463</sup> Dessa proposta de uma ética da comunidade ideal de comunicação, dois aspectos

---

<sup>459</sup> Idem, p. 192.

<sup>460</sup> APEL, *Transformação da filosofia II: o a priori da comunidade de comunicação*, op. cit., p. 480.

<sup>461</sup> Idem, p. 480.

<sup>462</sup> Ligada ao uso prático da razão pura que contém  $\alpha$ s princípios que determinam a priori e tornam necessários o fazer e o não fazer: KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 589. Com isso, Kant propõe uma doutrina ética que prescindia da metafísica especulativa e busque seu fundamento na metafísica dos costumes; os homens devem ser regidos, então, por imperativos categóricos (ação necessária por si mesma) e não hipotéticos (ação possível como meio de conseguir outra coisa):  $\alpha$ ge de tal modo que a máxima de tua vontade possa valer sempre como princípio de uma legislação universal. KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Trad. Rodolfo Schaefer. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 40. Mas, se existe tal lei necessária para seres racionais que os faça a julgarem suas ações de modo a quererem que se tornem leis universais, isso se dá pela faculdade da razão. Assim,  $\alpha$  idéia da liberdade está inseparavelmente ligado o conceito de autonomia, e a este, o princípio universal da moralidade, que serve de fundamento à idéia de todas as ações de seres racionais... KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 85.

<sup>463</sup> APEL, *Estudos de moral moderna*, loc. cit., p. 183.

merecem ser ressaltados. O primeiro diz respeito às condições que devem ser exigidas de todos os participantes dessa comunidade ideal comunicativa para que se alcance o consenso intersubjetivo, quais sejam, uma comunidade de argumentação de pensadores onde até mesmo um pensamento solitário pode alcançar validade, desde que justificadas as afirmações lingüísticas perante uma potencial comunidade de argumentação;<sup>464</sup> o mútuo reconhecimento de todos os membros, como parceiros de discussão com direitos iguais (vale dizer, o reconhecimento de todos os parceiros de discussão como *pessoas*);<sup>465</sup> relação dialógica de atos de fala com exigência de afirmação proposicional que pressupõe uma complementação performativa;<sup>466</sup> o reconhecimento (livre aceitação) das regras da argumentação, implícita na vontade de argumentar.<sup>467</sup> Cabe observar que Habermas, defendendo, tal como Apel, um conceito discursivo de verdade, aponta como exigências do processo argumentativo uma forma de comunicação que assegure a inclusão completa, assim como uma participação de todos os envolvidos, participação que comportasse direitos iguais para todos, fosse isenta de coação e orientada ao entendimento mútuo.<sup>468</sup>

Evidente que uma ética do discurso assim proposta apresenta dificuldades compreensíveis para uma defesa incondicional. Isso impõe o dever de examinar o segundo aspecto relacionado à comunidade ideal de comunicação, ressaltado acima. Por meio da argumentação racional busca-se a justificação de pretensões no seio da comunidade de comunicação com o objetivo de uma formação solidária de vontade.<sup>469</sup> Tais pretensões são mediadas pela imposição de validade compartilhada intersubjetivamente *a priori*, vale dizer, a aceitação (reconhecimento) da argumentação pública não apenas como critério de validade argumentativa, mas como resultado decisório (formação racional da vontade). Porém, não há dúvida de que se trata nesse procedimento de uma ética comunicativa idealizada (comunidade *ideal* de comunicação), que é pressuposta para verificação e reconhecimento das

---

<sup>464</sup> Ibidem, p. 115.

<sup>465</sup> Ibid., p. 116.

<sup>466</sup> Id., p. 117.

<sup>467</sup> Idem, p. 129-143.

<sup>468</sup> HABERMAS, Jürgen. *Verdade e justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 284.

<sup>469</sup> APEL, *Estudos de moral moderna*, idem, p. 147.

possíveis reivindicações.<sup>470</sup> Logo, a questão resistente consiste em saber como num mundo real, histórico, uma ética assim delineada poderá fundamentar decisões importantes, como por exemplo, aquelas relacionadas à crise ecológica?

Inicialmente, não se deve perder de vista que a ética comunicativa proposta por Apel é uma idealização; nesse sentido, ela não desconsidera que os prováveis participantes ou parceiros da comunidade de comunicação encontram-se, antes de tudo, vinculados em situações reais, em posições sociais já institucionalizadas. Assim, num primeiro momento, poder-se-ia objetar das dificuldades empíricas de viabilidade de formação de uma comunidade ideal da comunicação. Mas, é precisamente nesse ponto que se encerra a apresentação de uma orientação ético-política básica idealizada, na medida em que, confrontados com a realidade, os sujeitos virtuais do discurso evidenciarão, num primeiro plano, as dificuldades ou limites de uma prática alicerçada em princípios ético-políticos e, isso, resultará num posicionamento perante o mundo, num esforço estratégico que se tornará necessário para superação dessas dificuldades e realização posterior daqueles ideais. Apel mostra essa possibilidade de superação prática em dois postulados ético-políticos:

Em primeiro lugar, da contradição que se revela pela antecipação da comunidade ideal de comunicação e a condição da comunidade real surge o postulado de que a própria institucionalização da comunidade ideal deva ser realizada na situação histórica concreta condicionada por ser o espaço em que ocorrem os conflitos de interesses. É como diz Apel, «precisamente da contradição básica resulta a finalidade de uma estratégia de longo prazo, no sentido de uma emancipação ético-política».<sup>471</sup> Vale dizer, a emancipação ético-política ocorrerá (deliberação livre de repressão) por meio de uma estratégia que se processa no cerne da comunidade real de comunicação; tal estratégia de realização da comunidade ideal é, como se disse, *de longo prazo*,

---

<sup>470</sup> Apel reconhece que a comunidade de comunicação ideal não é realmente existente, mas qualquer um que argumenta seriamente deverá estranhamente interpelar já no seu público a comunidade de argumentação ideal; ele deverá, por assim dizer, *antecipar contrafactivamente* a sua existência, quer ele queira quer não. APEL, Karl-Otto. *Ética e responsabilidade: o problema da passagem para a moral pós-convencional*. Lisboa: Instituto Piaget, 2007, p. 150.

<sup>471</sup> APEL, *Estudos de moral moderna*, op. cit., p. 184. Apel, aliás, define *emancipação* quando, no interior de uma comunidade real de comunicação, realiza-se a comunidade ideal de comunicação (de uma deliberação livre de repressão).

não-imediatista, pois se acha vinculada aos condicionantes históricos e, daí, a contradição existente entre as duas comunidades somente poderá ser superada historicamente, no desenvolvimento das condições de vida das pessoas.

Em segundo lugar, e como conseqüência do primeiro postulado acima (o de que a comunidade ideal de comunicação deve ser realizada dentro da comunidade real), surge, também, o postulado ético de que deve ser assegurada para a comunidade real de comunicação a conservação na existência.<sup>472</sup> Ora, se a comunidade ideal de comunicação surge no interior da sociedade historicamente concretizada, fica claro que como estratégia de realização da comunidade idealizada há sempre a condição prévia de que a comunidade real conserve-se na existência, quer dizer, há a exigência indeclinável de garantir-se a sobrevivência da espécie humana. Desse modo, pode-se concluir que todo e qualquer *agir/não agir* da pessoa no mundo fica condicionado ao *existir humano*, que é condição de existência da comunidade real que, por sua vez, é indispensável à realização ou concretização da comunidade ideal de comunicação.

Bem, com essa sintética explanação de alguns dos argumentos de Apel sobre a possibilidade de formação de uma ética fundamental, pode-se, a esta altura, compreender a razão desse fundamento ético-político interessar ao enfrentamento das dificuldades ou conflitos ligados à crise ecológica. É porque, ligados que estão os homens por um interesse comum de sobrevivida, diante do perigo planetário de extinção da humanidade (armas nucleares, risco ambiental, v.g.), eles são demandados para uma responsabilidade solidária, são desafiados a assumir coletivamente a responsabilidade moral,<sup>473</sup> ou seja, é a atual situação humana que defronta toda a humanidade com a necessidade de uma responsabilidade ética. Não se diz com isso que tal norma ética fundamental (dever) impõe-se como conseqüência de um ser, pois desse modo a norma básica estaria na dependência de situações contingentes, não podendo ser pressuposta *a priori* pelos membros da comunidade. A questão, na realidade, que se impõe é o chamamento à reflexão das pretensões da

---

<sup>472</sup> Idem., p. 184.

<sup>473</sup> Ibidem, p. 187.

verdade consensual<sup>474</sup> de argumentantes que têm o traço comum de pertencerem a uma comunidade real de comunicação. Explicando melhor, a imposição ética de realização da comunidade ideal dentro da comunidade real e que, por sua vez, exige desta última a *conservação na existência*, conduz no cerne da situação concreta apresentada (no caso proposto, a crise ecológica mundial) a uma intermediação entre a concretização da comunidade ideal e a conservação na existência da comunidade real. Mas, como ainda não se pode alcançar o consenso pela deliberação argumentativa (devido não estar realizada ainda a comunidade ideal), as exigências de conservação, contudo, devem conduzir a uma atuação estratégica fundada na *exigência de responsabilidade solidária dos seres humanos* por meio do consenso dos diversos interesses (pretensões) que são atingidos pelo desafio da crise ecológica.

### 3.1.2 A ÉTICA INTERGERACIONAL

Partindo da crítica da teoria da sociedade de risco,<sup>475</sup> Morato Leite e Ayala esforçam-se pela defesa da construção de um modelo de Estado de Direito Ambiental. Reconhecendo o esvaziamento da capacidade regulatória do Estado, diante dos efeitos da globalização, e, ainda, as próprias deficiências da organização do modelo estatal, %a constituída ainda debaixo dos padrões de racionalidade e segurança, pouco aptos a lidar com padrões de imprevisibilidade+,<sup>476</sup> propõem uma revisão desse modelo tradicional de Estado, a fim de torná-lo mais eficiente no gerenciamento da crise ambiental. Todavia, os referidos autores reconhecem as dificuldades de implementação

<sup>474</sup> No dizer de Habermas, %um enunciado é verdadeiro se e somente se resiste a todas as tentativas de invalidação, mesmo nas exigentes condições de comunicação dos discursos racionais+. HABERMAS, *Verdade e justificação*, op. cit., p. 284. Isso não significa, contudo, que, no futuro, argumentos mais significativos não possam invalidar tal verdade que, por isso, permanece, no presente, numa condição de *aceitabilidade racional*, por causa das exigentes condições ideais em que fora produzida. Para uma noção das convergências e divergências entre as concepções de Habermas e de Apel acerca, especialmente, das formulações de uma ética discursiva, cf. APEL, Karl-Otto; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de; MOREIRA, Luiz. *Com Habermas, contra Habermas: direito, discurso e democracia*. Trad. Claudio Molz. São Paulo: Landy Editora, 2004, p. 201 *usque* 321.

<sup>475</sup> Tal como a formulara Raffaele De Giorgi, em *O risco na sociedade contemporânea*, Revista Sequência. Revista do curso de pós-graduação em direito da Universidade de Santa Catarina, jun. 1994, nº 28, ano 15, ps. 45-54 apud LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 13 *usque* 20.

<sup>476</sup> LEITE; AYALA, *Direito ambiental na sociedade de risco*, idem, p. 20.

de um *Estado Ambiental* capaz de impor reais limites à força do mercado global, afirmando que o que se tem, até o momento, é apenas um esboço precário quanto ao modelo a ser seguido pelo Estado de Direito do Ambiente.<sup>477</sup> Mas, ainda que de forma esquemática, apontam que, como *utopia realista* de um Estado que é obrigado por impulsos globais a garantir a produção e a tecnologia e, ao mesmo tempo, a assegurar o equilíbrio ecológico, um paradigma do desenvolvimento duradouro fundado em equidade intergeracional e uma visão menos antropocentrista radical parecem melhor condizentes para a construção do Estado de Direito do Ambiente.<sup>478</sup>

Teorizando sobre essa questão, Morato Leite aponta dois dilemas éticos relacionados ao tema do meio ambiente: o antropocentrismo e a ecologia profunda (*deep ecology*), desmembrando o antropocentrismo em *economicocentrismo* (em que o ambiente é reduzido ao modo de aproveitamento econômico pelo homem, ou seja, uma concepção ambiental utilitarista, instrumental) e *antropocentrismo alargado* (em que existe certa autonomia do meio ambiente em relação ao aspecto econômico, passando, então, a ser encarado como bem fundamental a uma vida humana digna). Quanto à *deep ecology* (em que todos os seres, não apenas humanos, devem integrar-se ao ambiente, rompendo-se, portanto, com uma concepção ou racionalidade de índole instrumental da natureza), Morato Leite, ainda que reconhecendo as limitações da ecologia profunda, ressalta, contudo, que inegável é a sua importância para o aperfeiçoamento ético e filosófico da proteção jurídica do ambiente, bem como para um melhor entendimento da complexidade do significado do sistema ecológico.<sup>479</sup> Apesar disso, o referido autor admite que a Constituição brasileira adotou o mencionado *antropocentrismo alargado* onde a natureza passa a ter um valor de *macrobem*, o ambiente como um bem em si mesmo considerado, cujo valor não está diretamente ligado a ninguém isoladamente -, sendo necessário, contudo, para que se possa atingir a própria qualidade de vida humana.<sup>480</sup>

---

<sup>477</sup> Idem, p. 26.

<sup>478</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>479</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 139.

<sup>480</sup> Idem, p. 141.

Finalmente, demonstrando que a maneira como a Constituição de um país estrutura a relação de sua comunidade com o meio ambiente é que revela maior proximidade ou distanciamento aos parâmetros ou metas para realização do Estado de Direito do Ambiente, Morato Leite identifica alguns dos princípios estruturantes desse modelo de Estado,<sup>481</sup> concluindo, com todo o acerto, que a consecução do Estado de Direito Ambiental só será possível a partir da tomada de consciência global da crise ambiental, em face das exigências (...) de uma cidadania moderna, informada e pró-ativa.<sup>482</sup> Adiante, mostrar-se-á que essa tomada de consciência global da crise ambiental é condição fundamental para a concretização do paradigma do Estado de Direito do Ambiente; mas, isso se dá por meio de uma reflexão moral do próprio discurso jurídico, pois, quando se fala em tomada de consciência global, não há como deixar de fora dos debates que cercam a crise ambiental a discussão sobre a possibilidade da existência de uma norma ética básica que oriente os sujeitos para um agir consciente no mundo.

Acreditando na força vinculante da Constituição, Morato Leite e Patryck Ayala apontam o caminho da *cidadania ambiental* como alternativa para a superação dos problemas relacionados ao que eles denominam de *deficit de justiça ambiental*, ou seja, insuficiências que foram geradas ao longo de um processo democrático de desenvolvimento do Estado liberal e que tomaram a feição de uma crise profunda, desde que a complexidade das relações econômicas, políticas e sociais acentuaram o abismo existente entre os objetivos a serem realizados pela democracia clássica e as concretas e atuais exigências ecológicas que se põem como problemas...<sup>483</sup>

Como condição indispensável para a concretização de um modelo de Estado de Direito do Ambiente, Morato Leite e Ayala propõem, então, uma busca pela satisfação das novas exigências de realização da cidadania ambiental que passaria, necessariamente, pela construção de uma nova racionalidade ambiental ou ecológica que, segundo os autores, supere a simples representação de interesses para a organização dos processos de

---

<sup>481</sup> São apontados, no texto do autor, os seguintes princípios: participação, cidadania, democracia e cooperação ambiental; prevenção e precaução; poluidor-pagador e responsabilização. Cf. CANOTILHO; LEITE, *ibidem*, p. 159-192.

<sup>482</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>483</sup> LEITE; AYALA, *Direito ambiental na sociedade de risco*, op. cit., p. 242.

decisão,<sup>484</sup> e que, ademais, não se satisfaça com %a a demonstração da regularidade do processo de composição dessa vontade, como pressuposto de um consenso legítimo, em um precário e formal regime procedimental.<sup>485</sup> Assim, defendem uma nova racionalidade ambiental que %a exige a participação efetiva dos sujeitos políticos potencialmente afetados pelas decisões, não só na fiscalização do procedimento, mas na própria formação da vontade decisória.<sup>486</sup>

A referida cidadania ambiental pressupõe a reformulação dos princípios democráticos, a fim de que se supere a idéia de uma democracia meramente formal e se avance para um conceito de democracia ambiental. Morato Leite e Ayala tentam definir o sentido republicano da democracia ambiental, a partir do *déficit* democrático persistente no modelo de democracia liberal. Assim, buscando a conexão entre democracia e ecologia, os autores reportam-se à necessidade de reconhecimento de %a interesses não atuais como elemento pertinente e relevante a ser considerado e efetivamente integrante dos processos de decisão.<sup>487</sup> Tais %a interesses não atuais+ constituem-se na obrigação de tutela de direitos das gerações futuras que deverão, em qualquer processo de deliberação acerca de conflitos de interesses, ser considerados e bem representados nas decisões tomadas em relação ao meio ambiente. Nesse ponto, os referidos autores introduzem algo extremamente interessante na discussão sobre esse modelo de democracia ambiental, que é justamente a imposição de uma *reserva de decisão* sempre que os interesses dessas futuras gerações estiverem em jogo. Por essa ótica, por exemplo, em determinadas situações em que persistam dúvidas a respeito dos impactos ambientais de certa atividade, deveria a questão ser suspensa e, com base ainda no princípio da precaução, ser reservada para apreciação futura pelos reais interessados do problema suscitado.

Pelo que se depreende, esse deslocamento temporal da decisão política amplia acentuadamente a concepção de cidadania ambiental, pois a proteção do meio ambiente apresenta-se, necessariamente, nessa hipótese, como uma

---

<sup>484</sup> Ibid., p. 246.

<sup>485</sup> Idem, p. 246.

<sup>486</sup> Ibidem, p. 246.

<sup>487</sup> Id., p. 251.

exigência de proteção intercomunitária do bem difuso ambiental.<sup>488</sup> Nessa perspectiva, apresenta-se compreensível que, perante os novos e tão complexos desafios propostos pela sociedade de risco, em um mundo movido, ainda, por uma racionalidade, predominantemente, instrumental, a cidadania ambiental *deve* ser exercida em termos planetários, transfronteiriços, e exige uma participação compartilhada do Estado e dos cidadãos (...) e que deve ser configurada em uma ética intergeracional.<sup>489</sup>

Diante da exposição feita por Morato Leite e Ayala, pelo menos duas observações merecem destaque. A primeira refere-se ao acerto em identificar a necessidade de uma nova racionalidade ambiental que tenha como normativa básica a efetiva *participação* dos sujeitos políticos afetados por qualquer decisão em matéria ambiental, inclusive as gerações futuras. Dessa maneira, a defesa de uma *ética intergeracional* que oriente essa participação nas questões ambientais parece ser bastante interessante, na medida em que as decisões relativas ao *macrobem* ambiental descolam-se do tempo presente e cria-se, com isso, uma possibilidade de proteção alargada do meio ambiente. Nesse aspecto, talvez como estratégia argumentativa de contornar as eventuais objeções acerca da efetividade jurídica de uma *ética intergeracional*, é que os autores procuram identificar na legislação, no caso, brasileira, elementos que indicam caminhos que podem ser trilhadas na implementação ou concretização dessa nova racionalidade. Daí, a menção a pressupostos ao exercício da cidadania ambiental: educação ambiental (a exemplo das Leis nº 6.938/81 e nº 9.795/99) e informação ambiental (Constituição Federal de 1988, art. 5º, XIV e XXXIII e, ainda, as Leis nº 9.795/99, nº 6.938/81, nº 7.347/85 e nº 9.985/2000). Também, o reforço na idéia de realização da cidadania ambiental, por meio da participação popular que se daria na criação do Direito Ambiental, na formulação e execução de políticas ambientais e no acesso ao Poder Judiciário, conforme já materializado em dispositivos da Lei nº 9.985/2000<sup>490</sup> e na Constituição Federal de 1988, nos artigos 14, III e 61, § 2º.

---

<sup>488</sup> Ibid., p. 252.

<sup>489</sup> Idem, p. 255.

<sup>490</sup> Nesse sentido, são mencionados alguns dispositivos da Lei nº 9.985/00 que apontam para vínculos com o futuro (direito intergeracional), tais como, art. 4º, inciso II: proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; e inciso VII: proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural.

A segunda observação a ser destacada refere-se ao que já foi rapidamente mencionado acima, quando se falou da tomada de consciência global da crise ambiental. Ou seja, para a caracterização e conseqüente realização do Estado de Direito Ambiental é fundamental a defesa de uma ética básica que seja capaz de dar conta dos novos e angustiantes desafios impostos pela sociedade pós-industrial, uma *ética* que permita, realmente, a articulação e o reconhecimento de uma nova racionalidade ambiental. Porém, não parece suficiente que, com base em dispositivos jurídicos nacionais, reconheça-se a formação de ética capaz de mobilizar as ações humanas perante os novos desafios advindos pelo avanço tecnológico e pela fragmentação do poder político estatal, típicos de uma sociedade que se acha mergulhada nos terríveis efeitos da globalização econômica. Por essa razão, ainda que se deva partir do presente, daquilo que já se encontra positivado na ordem jurídica, não se deve, contudo, cair na ilusão de que o discurso jurídico, na forma em que se apresenta de discussão jurídico-científica, pode, por si só, fundamentar uma *ética intergeracional*. É que as noções de obrigação (dever) ou de valor, orientadoras das ações humanas e impregnadas na defesa da ética intergeracional, remetem a considerações ou julgamentos morais que nem sempre se encontram fundamentados ou justificados racionalmente na ordem jurídica vigente. Assim, para imprimir maior consistência à defesa de tal *ética intergeracional*, não há como deixar de (re) estabelecer o vínculo existente entre o discurso jurídico (do tipo científico-jurídico, que é a mais livre e menos limitada das formas de discussão jurídica) e o discurso prático em geral, pois a argumentação jurídica é totalmente dependente da argumentação prática geral e que, portanto, faz sentido dizer que as formas de argumentação práticas gerais são a base da argumentação jurídica.<sup>491</sup> Apesar dessa transição (ou relação) entre os dois discursos ser muito delicada, na medida em que o discurso prático em geral é dotado de certo grau de incerteza do resultado (ainda que atenuado pelas condições ideais do processo de justificação), não há como fugir da imperiosidade de fundamentar o discurso jurídico, pelo menos com as regras ou formas de discussão prática geral.

---

<sup>491</sup> ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001, p. 271.

Por esse aspecto, é que o conceito de ética intergeracional proposto pelos autores poderia receber uma grande contribuição da teoria moral de Apel, no que diz respeito à formação da comunidade ideal de comunicação, como instância de compromisso ético para uma orientação estratégica de superação histórica dos atuais parâmetros que norteiam a grave crise ecológica mundial. Somente recorrendo à norma ético-política fundamental, tal como explicada em linhas anteriores, capaz de gerar uma responsabilidade solidária dos seres humanos perante a salvação da espécie e do planeta, é que efetivamente poder-se-á caminhar para a concretização da cidadania ambiental que ultrapasse os limites estreitos do Estado-nação.

Nessa perspectiva, então, tanto a comunidade ideal de comunicação, de Apel, quanto à ética intergeracional, defendida por Morato Leite, são caminhos apontados para uma fundamentação moral que permita um enfrentamento mais eficaz da crise ecológica. Apenas com a norma jurídica, sem um conteúdo ético, fica praticamente impossível promover qualquer mudança significativa no relacionamento atual do homem com o meio ambiente. Desse modo, somente uma norma ética fundamental será capaz de estimular os indivíduos a um comportamento responsável diante do planeta e dos outros seres humanos, por meio da racionalidade dialógica, discursiva; uma ética procedimental que busca o consenso das pessoas perante os problemas ambientais graves. A questão dos refugiados ambientais, nesse sentido, necessita, também, de uma orientação ética que transcenda os rigorosos limites impostos pela regra jurídica.

### **3.2. A DEFINIÇÃO DOUTRINÁRIA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS**

Existe uma estreita e crescente relação entre os refugiados e as questões ligadas ao meio ambiente; entretanto, como bem advertiu Jacobson, a maioria dos governos não reconhece o declínio ambiental como uma causa legítima do movimento de refugiados, optando, ao invés disso, por ignorar a causa.<sup>492</sup> Situações de contaminação da terra (por agrotóxicos e lixo tóxico,

---

<sup>492</sup> Most governments do not recognize environmental decline as a legitimate cause of refugee movements, choosing instead to ignore the issue. JACOBSON, Jodi L. *Environmental Refugees: a yardstick of habitability*. Worldwatch Paper 86. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, 1988, p. 6. Tradução livre do autor.

por exemplo) e da água (por dejetos industriais, *v.g.*), de secas prolongadas ou de chuvas excessivas, além de outras semelhantes, empurram, a cada dia, multidões de pessoas para fora de sua região de habitação tradicional. O caso da desertificação serve bem para ilustrar como esse processo ignorado pelas nações vem solapando a forma de vida no planeta, gerando movimentos humanos intensos sobre a Terra. A desertificação é, sem dúvida, o resultado visível da mais grave forma de degradação da terra e a sua manifestação constitui-se num fator atual e iminente de migrações humanas.<sup>493</sup> No caso da região de Sahel, que atravessa vários países da África, a desertificação acha-se acelerada, tornando-a a maior área do mundo sob ameaça de perda em grande escala de terras aráveis,<sup>494</sup> o que levou a grandes deslocamentos humanos internos e externos pelo continente africano. Em um dos países que integram essa região, a Mauritânia, por exemplo, Jacobson descreve como a pastagem excessiva arrasou a vegetação das áreas central e sul desse país e que, por ter eliminado tal barreira natural, permitiu que as dunas avançassem sobre as aldeias e os campos de plantação dessas regiões, provocando um cenário fantasmagórico sobre a paisagem daquelas áreas, pois as escolas, mesquitas, poços e oásis repletos de areia foram abandonados em todo o país,<sup>495</sup> gerando, ademais, uma situação de permanente instabilidade, na medida em que as cidades antigas de Chinguetti, Tichitt, Oualata e Ouadane estão sob constante estado de sítio por ondas de areia com dimensões de icebergs.<sup>496</sup> A seca do Sahel é questão que se relaciona, sem dúvida, a uma catástrofe ambiental que chama a atenção pela rápida mudança com que se apresentou o declínio das chuvas nessa região, sobretudo, a partir de 1960 e que levou Flannery a afirmar que a mudança climática saheliana é tão grande

---

<sup>493</sup> Ancorado em pesquisa da UNEP (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), Jacobson descreve que um total de 4,5 bilhões de hectares ao redor do mundo . completos 35% da superfície de terras secas do planeta - encontram-se em vários estágios de desertificação. Essas áreas são o lar de mais de 850 milhões de pessoas...+ (a total of 4.5 billion hectares around the world . fully 35 percent of the earth's land surface . are in various stages of desertification. These areas are home to more than 850 million people). JACOBSON, *idem*, p. 10. Tradução livre do autor.

<sup>494</sup> The world's largest area to be threatened by the wholesale loss of arable land+. JACOBSON, *ibidem*, p. 11. Tradução livre do autor.

<sup>495</sup> Sandchoked schools, mosques, wells, and oases have been abandoned throughout the country+. JACOBSON, *id.*, p. 12. Tradução livre do autor.

<sup>496</sup> The ancient cities of Chinguetti, Tichitt, Oualata, and Ouadane are under constant siege from glacier-like waves of sand+. JACOBSON, *ibid.*, p. 12/13. Tradução livre do autor.

que pode afetar o clima do planeta inteiro.<sup>497</sup> Uma das conseqüências desse quadro de desolação foi uma grande movimentação de pessoas que fugiam dessas regiões que se tornavam inadequadas para a habitação e sobrevivência humanas; migravam em busca de melhores solos para plantio, uma vez que quando a zona rural torna-se incapaz de produzir uma colheita, os agricultores, juntamente com o resto da população rural são forçados a se mudar.<sup>498</sup> Tal situação de deslocamento forçado, lamentavelmente, não se encontra prevista na Convenção de 1951 como condição para o reconhecimento do *status* de refugiado. Logo, mesmo que seres humanos sejam obrigados a deixar, como no caso dos moradores da região de Sahel, seus países, em virtude de distúrbios ambientais extremos, não poderiam receber a tutela internacional de refugiados, tão-somente pelo fato de não existir essa previsão de motivo para a concessão de refúgio. Jacobson, discordando dessa interpretação apertada da norma internacional sobre refugiados, conclui que aqueles que se vêem forçados a movimentos em decorrência de distúrbios ambientais naturais ou provocados por humanos, onde se estabeleçam, em metrópoles, campos de ajuda humanitária, ou cultivando terras marginais, estas pessoas constituem uma crescente classe de refugiados ambientais.<sup>499</sup>

### 3.2.1 ANÁLISE DOS ELEMENTOS INTEGRANTES DA DEFINIÇÃO

Quando o egípcio Essam El-Hinnawi, na Conferência das Nações Unidas, realizada em Nairóbi, na África, em 1985, chamou a atenção do mundo para uma categoria nova de refugiados que necessitava de urgente reconhecimento e proteção internacionais, os *refugiados ambientais* (*environmental refugees*), quase nenhum efeito prático imediato isso produziu na vida das pessoas e das nações. Entretanto, as recentes catástrofes ambientais do início do século XXI, ocorridas na Ásia Meridional e na América do Norte, despertaram definitivamente a sociedade global para a situação

<sup>497</sup> FLANNERY, Tim. *Os senhores do clima*. Trad. Jorge Calife. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 156.

<sup>498</sup> When the countryside is no longer able to produce a crop, the farmers along with the rest of the rural populace are forced to move on. JACOBSON, loc. cit., p. 16. Tradução livre do autor.

<sup>499</sup> Whether they end up in cities, relief camps, or cultivating marginal lands, these people constitute a growing class of environmental refugees. JACOBSON, idem, p. 16. Tradução livre do autor.

dramática para onde foram empurradas milhares de pessoas na condição de vítimas de impactos ambientais naturais ou provocados pela ação do próprio homem.

El-Hinnawi, afirmando que a definição de *refugiado* encontra-se em permanente evolução e sustentando a necessidade de um sistema de proteção internacional aberto, flexível, que consiga abarcar as novas situações ou os casos particulares de deslocados em geral que surgem ao longo da história, define os *refugiados ambientais* como sendo todas aquelas pessoas que são forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a distúrbio ambiental (natural e/ou provocado por pessoas) que colocou em risco sua existência e/ou afetou seriamente a sua qualidade de vida.<sup>500</sup> A partir desse conceito, colhem-se alguns elementos que podem ser apontados como essenciais à definição daquilo que se deve ter em mente quando for invocada a figura do refugiado ambiental. Em primeiro lugar, o refugiado ambiental constitui-se numa espécie de refugiado específico, ou seja, todas as considerações gerais acerca de um refugiado por qualquer dos motivos clássicos, já examinados, aplicam-se à categoria dos refugiados por causa ambiental. Desse modo, o refugiado ambiental é alguém em deslocamento forçado, mas com um aspecto diferenciado, qual seja, El-Hinnawi aponta como característica o fato dessa categoria de refugiado não necessitar, para ser reconhecido como tal, de ultrapassar as fronteiras de seu país de origem, pois bastaria tão-somente a pessoa ser *forçada a deixar seu habitat tradicional*, para que estivesse cumprida, então, a primeira condição de refugiado ambiental. A idéia de *deixar seu lugar tradicional*, sem dúvida, é mais abrangente do que a diretiva da Convenção de 51 que exige que alguém *se encontre fora do país de sua nacionalidade*. Ora, evidente que uma pessoa *fora do país de sua nacionalidade* encontra-se, também, *fora de seu habitat tradicional*, mas, o inverso não é verdadeiro, pois o *habitat tradicional* pode ser perdido ainda que o ser humano permaneça nos limites do território de seu país. Assim, o morador de uma floresta que foi forçado a abandoná-la em decorrência de um

---

<sup>500</sup> *People Who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life-* EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, 1985, p. 4. Tradução livre do autor.

distúrbio ambiental grave (devastação, inundação, etc.) poderia, à luz da definição de El-Hinnawi, ser considerado um refugiado ambiental, mesmo que permanecesse no interior de seu país, desde que estivesse fora de sua habitação tradicional. Essa ampliação proporcionada pela definição do egípcio El-Hinnawi representa, dessa maneira, um considerável avanço, ou melhor, novas luzes sobre o tratamento da questão do refugiado no mundo, na medida em que importa na identificação de uma conseqüência fundamental ao estudo dessa temática atualmente, ou seja, associa o conceito de refugiado ao deslocamento forçado para *fora do habitat tradicional* em substituição à *saída do país de sua nacionalidade*. Com isso, imprime-se uma abertura historicamente revolucionária ao enfrentamento dos problemas relacionados aos refugiados, uma vez que, para o reconhecimento da condição de refugiado, não haveria mais a exigência do deslocamento humano ir além das fronteiras do Estado de origem. Em síntese, a definição ampliada de refugiado ambiental, tal como proposta por El-Hinnawi, acaba por unificar os conceitos de refugiado e deslocado interno, pelo menos no que concerne ao motivo ambiental e, nesse sentido, a relação com o meio ambiente trouxe uma importante e inovadora contribuição à maneira de tratar a questão do refugiado.

Em segundo lugar, a definição de Essam El-Hinnawi traz, como cerne para a identificação do refugiado ambiental, o motivo de *distúrbio ambiental natural e/ou provocado por pessoas*. Ele próprio define *distúrbio ambiental*, ao dizer que *significa quaisquer mudanças físicas, químicas e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos), as quais o tornam, temporária ou permanentemente, inadequado para sustentar a vida humana*.<sup>501</sup> Nesse sentido, o *distúrbio ambiental*, para que possa configurar motivo suficiente para o reconhecimento da condição de refugiado ambiental, não se pode relacionar a outras questões ou problemas, ainda que importantes, que se situam fora do contexto do meio ambiente; mais ainda, restringe-se o *distúrbio ambiental* àquelas mudanças físicas, químicas ou biológicas que se processam no

---

<sup>501</sup> *By environmental disruption in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life.* EL-HINNAWI, idem, p. 4. Tradução livre do autor.

*ecossistema*,<sup>502</sup> ficando de fora, portanto, outras situações que forcem a saída da pessoa de seu habitat tradicional, tais como, um conflito armado (guerrilhas, por exemplo), uma crise de desemprego local, entre outras. Por outro lado, incluir-se-ia dentro desse motivo (distúrbio ambiental) casos como a construção de uma usina hidrelétrica, uma elevação grave do nível das águas de mares ou oceanos, a contaminação de um rio que serve a uma comunidade ou a explosão de um reator nuclear (como em Chernobyl). Logo adiante, retornar-se-á a esse ponto que diz respeito ao motivo para o reconhecimento da condição de refugiado ambiental, para, devido a sua importância à temática, uma tentativa de sistematizá-lo. Isso se faz necessário porque o *distúrbio ambiental* representa, nos propósitos deste trabalho, um novo motivo para o reconhecimento da condição de refugiado, tal como a *perseguição* (racial, religiosa, etc.) constitui-se em conceito-chave para o *status* de refugiado na Convenção de 51.

Em terceiro lugar, a definição proposta de refugiado ambiental introduz um elemento diferenciado no estudo dos refugiados, quando comparada com a definição constante da Convenção de 1951. É que a Convenção de 51, no que se refere às conseqüências da *perseguição*, limita-se a indicar a situação daquele que, encontrando-se fora do país de sua nacionalidade, não pode ou, em virtude do temor de perseguição, não quer a proteção de seu Estado. O tratamento dado por El-Hinnawi é, contudo, mais objetivo teoricamente, pois informa que o *distúrbio ambiental* deve ser de tal monta que *coloque em risco a existência e/ou afete seriamente a qualidade de vida* dos atingidos por ele. Assim, não bastaria, para o reconhecimento do motivo para concessão de refúgio, a incidência simples de um distúrbio ambiental, ainda que grave. Na análise para a identificação de refugiado ambiental, haveria, então, a exigência do exame da dimensão ou impacto do *evento* (para lembrar o termo utilizado pela Convenção Africana de 1969, já discutido anteriormente) sobre a vida das pessoas por ele alcançadas. Nesse aspecto, apresentam-se duas hipóteses:

---

<sup>502</sup> Chamamos de sistema ecológico ou ecossistema qualquer unidade (biossistema) que abranja todos os organismos que funcionam em conjunto (a comunidade biótica) numa dada área, interagindo com o ambiente físico de tal forma que um fluxo de energia produza estruturas bióticas claramente definidas e uma ciclagem de materiais entre as partes vivas e não-vivas. ODUM, Eugene P. *Ecologia*. Trad. Christopher J. Tribe. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1988, p. 9. Como se vê, nesse conceito, o *ecossistema* inclui tanto os organismos vivos (bióticos) quanto o ambiente não-vivo (abiótico).

ou o distúrbio ambiental colocou em risco a existência humana, ou afetou seriamente a qualidade de vida das pessoas.

### 3.2.1.1 O risco à existência humana

Na primeira hipótese, fala-se em distúrbio ambiental com risco à existência humana. Aqui, não há a necessidade de um dano efetivo para que alguém seja colocado na condição de refugiado ambiental, sendo suficiente a presença do *risco*, em qualquer de suas duas mais conhecidas formas, de *risco potencial* (presumido, *hypothétique*) e *risco confirmado* (concreto). A distinção entre essas duas espécies de risco não é tão fácil como se imagina, havendo situações que se apresentam simples de serem relacionadas a risco potencial ou risco confirmado, mas ocorrendo outras difíceis de serem distinguidas, mormente quando se procura a antecipação dos riscos, afirmando-se, daí, que «a noção de risco potencial é por si mesma de um manejo delicado».<sup>503</sup> Exemplificando, pode-se citar a viagem de avião: não se pode afirmar que, no atual estágio tecnológico, o risco seja zero ou nulo de viajar de avião, sendo, pois, um risco confirmado, concreto (basta verificar as inúmeras mortes ocorridas por quedas de aeronaves); outro exemplo refere-se aos Organismos Geneticamente Modificados (OGM), na medida em que não se consegue, por enquanto, avaliar quais são realmente as conseqüências ou dimensões sobre a saúde humana ou ainda sobre o meio ambiente desses organismos, sendo, assim, um risco potencial ou presumido.

Ligado que se encontra ao motivo decorrente diretamente do meio ambiente, o refugiado ambiental tem como norma fundamental para o reconhecimento de sua condição de refugiado o princípio da precaução. Esse princípio, como observaram Kourilsky e Viney, apareceu no curso dos anos de 1980 em meio aos debates concernentes aos problemas internacionais do meio ambiente e foi consagrado publicamente pela Conferência Rio-92, aparecendo pela primeira vez numa legislação de direito interno, na França, em 1995, na chamada Lei Barnier (*la loi du 2 Février 1995*). Antes, em 1987, já surgira expressamente no texto da Segunda Conferência Internacional sobre a

<sup>503</sup> «La notion de risque potentiel est elle-même d'un maniement délicat»: KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*. Paris: Éditions Odile Jacob, 2000, p. 17. Tradução livre do autor.

Proteção do Mar do Norte, considerado, portanto, o texto fundador do referido princípio (*Le texte fondateur*).<sup>504</sup> Levando em consideração os conceitos, já diferenciados, neste trabalho, de *perigo*, *risco* e *álea*,<sup>505</sup> os autores acima citados relacionam o princípio da precaução com o mencionado *risco potencial* (presumido) e o princípio da prevenção com o referido risco confirmado ou concreto. Dessa maneira, o princípio da precaução apresenta-se, associado que está ao risco potencial, como regulador de situações de incerteza, quando nem todas as conseqüências de uma ação humana puderam ainda ser previstas. Tendo como fundamento o risco potencial, a precaução constitui-se, então, numa medida necessária e provisória; necessária porque exige uma decisão onde ainda persiste muita indecisão (do saber técnico-científico) e provisória porque a incerteza pode ser dissipada com a evolução dos conhecimentos, de modo que as medidas tomadas serão geralmente revisadas e poderão ser pesadas ou alargadas com a apreciação do risco...+<sup>506</sup> permitindo, desse modo, a flexibilização de qualquer norma adotada com lastro na precaução, o que equivale a dizer, em síntese, que a prudência orientadora da vida sob constante risco potencial atuará, também, no sentido de (re) avaliar as medidas anteriormente seguidas e, mais ainda, com a (re) apreciação do risco, essas medidas poderão até ser anuladas se este último for finalmente julgado insignificante+.<sup>507</sup>

Portanto, pode-se entender a noção de distúrbio ambiental com risco à existência humana+em dois sentidos básicos. O primeiro sentido invoca a idéia do risco potencial e prende-se ao princípio da precaução, necessitando para o seu reconhecimento tão-somente de uma atitude de vigilância diante de situações de insegurança e incerteza quanto aos efeitos da ação humana, advindas da consciência do que se ignora sobre as complexidades e dinâmicas dos diferentes sistemas ecológicos+.<sup>508</sup> Assim, naqueles quadros ambientais em que persistem dúvidas, devido, entre outros fatores, até mesmo

<sup>504</sup> Idem, p. 11 *usque* 15.

<sup>505</sup> Cf. Capítulo 1, a sociedade do risco (1.1.2.1.), a distinção feita em nota de rodapé.

<sup>506</sup> L'incertitude peut être dissipée avec l'évolution des connaissances, de sorte que les mesures prises seront généralement révisables et pourront être alourdies ou allégées, avec l'appréciation du risque...+ KOURILSKY; VINEY, *ibidem*, p. 18/19. Tradução livre do autor.

<sup>507</sup> Anulées si ce dernier est finalement jugé insignifiant+ KOURILSKY; VINEY, *id.*, p. 19. Tradução livre do autor.

<sup>508</sup> GÁRCIA, Maria da Glória F.P.D. *O lugar do direito na protecção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 128.

a divergências teórico-científicas (por exemplo, o uso de transgênicos, o aquecimento global por causa da emissão de gases poluentes, entre outros), apresenta-se, então, o princípio da precaução como uma regra disciplinadora das ações das pessoas capaz de orientar as decisões humanas no contexto específico de certa situação fática, ou seja, trata-se da probabilidade de que a hipótese seja exata,<sup>509</sup> mas que pode conduzir a uma elevada probabilidade de realização do risco potencial. O segundo sentido relaciona-se ao risco confirmado e conecta-se ao princípio da prevenção que, por sua vez, exige, para sua incidência, que a situação demandada para a sua aplicação esteja com a periculosidade demonstrada e trata-se da probabilidade de acidente.<sup>510</sup> Isto é, enquanto o risco potencial concentra-se na possibilidade de ocorrência da hipótese ventilada (*risque hypothétique*), o risco confirmado assenta-se na provável produção do resultado, do dano ou acidente. Seja como for, qualquer das duas situações que, em virtude de distúrbio ambiental, coloquem em risco a existência humana deverá ser reconhecida como motivo para a condição de refugiado ambiental.

### 3.2.1.2 O risco que afeta seriamente a qualidade de vida

O conceito de qualidade de vida não pode ser reduzido em indicador de desenvolvimento econômico fundado na medida de renda *per capita* ou na qualidade da distribuição dos bens produzidos no meio social,<sup>511</sup> ou seja, que dê ênfase a aspectos meramente qualitativos das condições de vida dos seres humanos, nem tampouco deve ser restringida a uma perspectiva de um tipo de liberdade substantiva com enfoque na capacidade do homem em moldar seu próprio destino, como sustenta Amartya Sen,<sup>512</sup> ou, mais especificamente, nas capacidades dos pobres para alcançar sua auto-realização, potencializar suas

<sup>509</sup> Il s'agit de la probabilité que l'hypothèse soit exacte. KOURILSKY; VINEY, *Le principe de precaution*, idem, p. 18. Tradução livre do autor.

<sup>510</sup> Il s'agit de la probabilité de l'accident. KOURILSKY; VINEY, ibidem, p. 18. Tradução livre do autor.

<sup>511</sup> Cf. SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Editora Método, 2004, p. 62-69.

<sup>512</sup> SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 26.

próprias capacidades.<sup>513</sup> É que, com o surgimento da sociedade de risco, a noção de qualidade de vida acabou, também, sendo afetada por mudanças provocadas pelo desenvolvimento da sociedade industrial, sobretudo, em virtude dos riscos ambientais que alcançaram aqueles sujeitos que se achavam %a. expostos somente aos impactos negativos do processo produtivo, de forma direta ou indireta, em maiores ou menores proporções, considerando fatores de ordem geográfica, econômica e social, principalmente.<sup>514</sup> Dessa maneira, diante da complexidade característica dos tempos atuais (complexidade que inclui o risco ambiental no aspecto não apenas da crise ecológica mundial, mas, ainda, dos métodos ou abordagens de seus problemas), novos elementos devem ser agregados ao conceito de qualidade de vida. Nesse sentido, Leff sugere que lhe sejam incorporados outros indicadores que melhor representem as relações complexas que se acham na base de sua avaliação conceitual, como, por exemplo, os valores culturais.<sup>515</sup>

Dentre as variadas questões levantadas por Leff, merece especial atenção aquela que se refere à %percepção do sujeito de suas condições de existência,<sup>516</sup> porque com isso agrega-se à qualidade de vida um elemento que valoriza a autonomia individual e que contribui decisivamente para a emancipação humana, na medida em que torna a pessoa consciente do seu lugar no mundo, permitindo que lance o olhar além das vantagens objetivas de suprimento de necessidades que podem, muitas vezes, ser objeto de manipulação mercadológica. Por exemplo, o fato de construir, numa região ribeirinha da Amazônia, uma habitação de alvenaria, utilizando tijolos, telhas de fibrocimento ou esquadrias de alumínio pode significar, para alguns moradores da zona urbana e rural, uma melhoria na qualidade de vida dos ribeirinhos, mas, por outro lado, nas condições ambientais em que vivem tais pessoas, cabe o questionamento acerca do modo como esses padrões objetivos de %sinal de modernidade+ são internalizados (%percepção das condições de

<sup>513</sup> DELGADO, Daniel Garcia. Em busca dos obstáculos ao desenvolvimento. In: GÓMEZ, José María et al. *Desenvolvimento e direitos humanos: diálogos no Fórum Social Mundial*. São Paulo: Peirópolis: ABONG, 2002, p. 54.

<sup>514</sup> RAMOS, Érika Pires. Direito ambiental sancionador: conexões entre as responsabilidades penal e administrativa. In: KRELL, Andreas J. (org.). *A aplicação do direito ambiental no Estado federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 86.

<sup>515</sup> LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Trad. Sandra Valenzuela. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 147.

<sup>516</sup> Idem, p. 149.

existência) pelos moradores locais, quer dizer, sem perceber os insatisfatórios e insadaptações que inclusive riscos para a saúde ou à própria vida trazida por estes modelos.<sup>517</sup> Assim, indicadores de qualidade de vida que incorporem, v.g., essa percepção do sujeito de suas condições de existência, podem contribuir para demandas por novas formas de satisfação de necessidades fora das normas estabelecidas pelos benefícios da economia de mercado e do planejamento nacional,<sup>518</sup> o que resultará numa maior aproximação entre os conceitos de qualidade de vida e qualidade ambiental.

Enfim, essa abordagem abrangente ou desagregada evidencia uma nova forma de medição da qualidade de vida das pessoas que não leva em consideração principal o nível de atividade econômica de um país (produto nacional bruto por habitante), mas agrega outros indicadores de aferição do grau de bem-estar geral e individual, que poderiam, também, partir daquilo que Sachs denomina de indicadores sociais e indicadores ecológicos.<sup>519</sup>

Conforme salientado acima, torna-se importante, agora, retornar ao exame da expressão *distúrbio ambiental*, como motivo para o reconhecimento da condição de refugiado ambiental. Nesse sentido, o distúrbio ambiental, definido anteriormente,<sup>520</sup> pode ser classificado em três tipos: natural, inatural e provocado por pessoa.

### 3.2.2 DISTÚRBO AMBIENTAL NATURAL

O planeta Terra, de forma espetacular, encontra-se numa complexa estrutura de equilíbrio. Comparado, por exemplo, com outros planetas do sistema solar, fica logo patenteado por que foi aqui, e não em outro lugar conhecido pela inteligência humana, que as diversas formas de vida proliferaram de forma abundante, mas que, infelizmente, encontram-se

<sup>517</sup> Ibidem, p. 149.

<sup>518</sup> Ibid., p. 149.

<sup>519</sup> Os indicadores sociais, para Sachs, operariam com o auxílio de mínimos sociais (alimentação, habitat, acesso aos serviços sociais etc., concebidos como um direito de cada cidadão), e também de mínimos de consumo (cujo respeito é considerado uma condição necessária para se chegar à satisfação dos mínimos em escala nacional e, depois, internacional); por sua vez, os indicadores ecológicos (contas da natureza) permitiriam conhecer a taxa de exploração da natureza que acompanha as diferentes atividades humanas, a evolução da qualidade do meio e o grau de normalidade dos ciclos ecológicos de renovação dos recursos. SACHS, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007, p. 89/90.

<sup>520</sup> Cf. item 3.2.1, desta obra.

atualmente perturbadas pela intensa atividade humana exercida sobre o seu próprio ambiente. Em Vênus, por exemplo, por encontrar-se mais próximo do Sol do que a Terra, há uma contínua cobertura de nuvens rodeando-o de forma permanente,<sup>521</sup> elevando sobremaneira as temperaturas daquele planeta, fazendo desaparecer as condições necessárias ao surgimento da vida.<sup>522</sup>

Em que pese, entretanto, essas condições ideais do planeta Terra para a multiplicação da vida nas mais variadas espécies, não se pode deixar de reconhecer que a superfície terrestre encontra-se em mudanças constantes, devido a dinâmicas que acontecem na litosfera (como o movimento das placas tectônicas), nas águas (v.g., a formação de plataformas de gelo flutuante) e no ar (por exemplo, os furacões).<sup>523</sup> Portanto, quando essas mudanças naturais forem de tal monta que sejam capazes de tornar, ainda que temporariamente, o ecossistema um lugar inadequado para o sustento da vida humana, pode-se dizer que se está diante de um distúrbio ambiental natural.

Fica, pelo exposto, evidente que os distúrbios ambientais naturais podem manifestar-se de diferentes formas. Assim, as mudanças climáticas<sup>524</sup> podem provocar alterações, algumas lentas e outras aceleradas, na configuração do clima predominante em certa área, causando, desse modo, influencia sobre a vida das pessoas. Desse modo, algumas mudanças naturais que se processam lentamente e que já tiveram ou terão repercussões para a vida humana, geralmente, não são levadas em consideração na avaliação de seus impactos em relação ao homem, ficando, por isso, quase que

---

<sup>521</sup> As nuvens espessas de Vênus, altamente refletoras, fazem com que o planeta brilhe intensamente. Assim, à distância, sua aparência é bela e encantadora, o que justificou o ter recebido o nome da deusa romana do amor e da beleza. Mas, de perto, a situação é diferente; nenhum ser humano pode sobreviver em Vênus+. REES, Martin. *O sistema solar*. Trad. Monica G. F. Friaça. São Paulo: Duetto Editorial, 2008, p. 135.

<sup>522</sup> Contudo, já foram descobertos pelos cientistas os chamados %extremófilos+ que são organismos que vivem em condições bem adversas. %Esses organismos podem viver em profundas camadas de gelo ou nas fumarolas de água fervente no fundo dos oceanos+. REES, Martin. *Um mergulho no cosmos*. Trad. Monica G. F. Friaça. São Paulo: Duetto Editorial, 2008, p. 55.

<sup>523</sup> Não se conhece a origem precisa dos furacões, mas, em torno de um furacão, %as velocidades dos ventos são muito elevadas (cerca de 100 m/s) e somente são calculadas a partir dos danos causados, uma vez que nenhum anemômetro agüenta a passagem de um furacão violento. (...) Os furacões são, sem dúvida, as mais violentas das tormentas terrestres+. AYOADE, J. O. *Introdução à climatologia para os trópicos*. Trad. Maria Juraci Zani dos Santos. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 114.

<sup>524</sup> Neste trabalho, utiliza-se a expressão %mudanças climáticas+para designar, de forma geral, todas as variações que ocorrem no clima, não se distinguindo, portanto, entre as noções de %variabilidade climática+, %flutuação climática+, %tendência climática+ou %ciclo climático+.

imperceptíveis como causa natural para o deslocamento humano forçado. Dois exemplos podem ser usados para esclarecer melhor essa situação.

O primeiro diz respeito à órbita da Lua. Sabe-se que esse satélite do sistema solar afasta-se, por ano, um pouco mais de 3 cm da Terra,<sup>525</sup> o que, com o transcorrer de bilhões de anos, reduzirá e finalmente extinguirá a influência gravitacional que a Lua exerce sobre a Terra, como, v.g., a atração das águas do oceano em direção à Lua que resulta na formação de dois bojos de água (um na direção da Lua e outro no sentido oposto) e que, devido à rotação da Terra em seu próprio eixo, varrem a superfície terrestre criando os ciclos de marés alta e baixa. Pois bem, imagine, agora, em decorrência do afastamento da Lua, o impacto gradativo da extinção desses ciclos de marés sobre mangues, enseadas, praias, enfim, medir as conseqüências desse fenômeno para a vida humana parece ser um cenário escatológico, mas que, indubitavelmente, está em franco e lento processamento.

O segundo exemplo é também impressionante e diz respeito aos desertos. O caso do Saara é ilustrativo. Há 7.000 anos, as periferias setentrionais e meridionais desse deserto estavam recuadas em torno de 100 a 250 quilômetros, o que permitia, inclusive, o deslocamento relativamente fácil do homem com o seu rebanho através do Saara e %a antigos locais de poços e de instalações hidráulicas também têm fornecido evidências de que as populações vivam em áreas onde a vida é atualmente insuportável.<sup>526</sup> Ou seja, há aproximadamente 7.000 anos, o deserto do Saara era um território consideravelmente menor do que é hoje. Mas, qual a razão disso? A resposta está nos chamados processos de desertificação.

A desertificação, como no típico caso da região de Sahel, situada no continente africano, conforme já discutido anteriormente, pode ser conceituada como %a formação e expansão de áreas degradadas do solo e da cobertura vegetal nas zonas áridas, semi-áridas e sazonalmente secas, causadas por variações climáticas e atividades humanas.<sup>527</sup> Por esse conceito, observa-se que existem dois tipos de desertificação, a climática e a ecológica. A

<sup>525</sup> Cf. REES, *O sistema solar*, idem, p. 154.

<sup>526</sup> AYOADE, ibidem, p. 219.

<sup>527</sup> %he formation and expansion of degraded areas of soil and vegetation cover in arid, semiarid, and seasonally dry areas, caused by climatic variations and human activities+ WRIGHT, Richard T. *Environmental Science: toward a sustainable future*. United States of America: Pearson Prentice Hall, 2005, p. 219. Tradução livre do autor.

desertificação climática tem como causa as mudanças ocorridas nos padrões climáticos de acordo com as dinâmicas naturais do planeta, ou seja, diz respeito a variações climáticas que, no seu desenvolvimento normal, acabam levando a um gradual processo de degradação do potencial biológico de recursos terrestres em decorrência da deterioração do solo. Esse tipo de desertificação, ao que se indica, aparece predominantemente no período Quaternário, embora tenham apresentado em diferentes épocas do Pleistoceno feições regionais distintas.<sup>528</sup> Por sua vez, a desertificação ecológica tem como causa a ação do homem sobre o meio ambiente que, com o crescimento demográfico e a exploração predatória dos recursos naturais, termina provocando um quadro de ambiente desértico sobre o território, isto é, as atividades humanas constituem, assim, um dos principais agentes do processo de desertificação, e o homem e a sociedade são, ao mesmo tempo, suas principais vítimas.<sup>529</sup>

Portanto, tais mudanças naturais que se processam de maneira mais lenta podem, sim, configurar-se em distúrbios ambientais capazes de provocarem movimentos humanos forçados. Por outro lado, há mudanças naturais mais violentas e rápidas e que, talvez devido a esse aspecto, são mais facilmente notadas pela humanidade por causa das conseqüências inesperadas que produzem no ambiente. Podem ser indicados como exemplos desse tipo de distúrbio ambiental natural, entre outros, os furacões, os terremotos, os tsunamis, o El Niño e a La Niña.

No que diz respeito aos furacões, o caso do Katrina serve como ilustração. Em agosto de 2005, o furacão Katrina que, ao passar pelo golfo do México, chegou à categoria 5,<sup>530</sup> abateu-se sobre a cidade de Nova Orleans (mas, já se encontrava reduzido para a categoria 4, quando lá chegara), nos Estados Unidos da América do Norte, deixando, por onde passava, um

---

<sup>528</sup> MENDONÇA, Francisco; DANNI-OLIVEIRA, Inês Moresco. *Climatologia: noções básicas e climas do Brasil*. São Paulo: Oficina de Textos, 2007, p. 195.

<sup>529</sup> Idem, p. 199.

<sup>530</sup> Os furacões são classificados de acordo com a escala Saffir-Simpson, que vai de 1 a 5. Furacões de categoria 1 não têm a força suficiente para causar danos sérios à maioria dos prédios, mas podem provocar uma elevação de 1,5 metro no nível do mar, inundando a região costeira e danificando infra-estrutura mal construída (...). Já os furacões de categoria 5 são algo bem diferente. Quando eles chegam ao continente, ventos de 250 quilômetros por hora asseguram que nenhuma árvore ou arbusto fique de pé. Nem sobram muitos prédios. FLANNERY, *Os senhores do clima*, op. cit., p. 356.

assustador rastro de destruição, como poucas vezes visto naquele país, quando gente sem comida nem água sofria e morria em áreas metropolitanas enquanto as agências de emergência do governo e as organizações de assistência eram incapazes de prestar socorro.<sup>531</sup> Essas cenas que o mundo presenciou serviram para mostrar que nem mesmo o país mais rico do planeta encontra-se imune ou preparado para suportar os efeitos de uma devastadora ação da natureza.

De outro lado, no dia 08 de outubro de 2005, a Ásia Meridional foi sacudida por um terremoto que chegou a atingir 7,6 graus da escala Richter. A região da Caxemira, no Paquistão, foi a mais afetada pelo abalo sísmico que gerou, além de milhares de mortes e ferimentos graves, a formação de um exército de pessoas que ficaram, repentinamente, sem abrigo nem direção. Segundo o ACNUR, o terremoto que devastou a Índia e o Paquistão alcançou cerca de 15 mil povos e deixou mais de 3 milhões de pessoas desabrigadas: milhões de pessoas na Caxemira e na província da Fronteira Noroeste permaneceram sem teto e suportando o frio durante várias noites, devido aos atrasos que as operações de ajuda sofriam...<sup>532</sup>

Por sua vez, no dia 26 de dezembro de 2004, uma gigantesca onda atingiu o litoral da Indonésia, do Sri Lanka, da Índia, da Tailândia, da Malásia, das Ilhas Maldivas, entre outros, matando milhares de seres humanos nos locais em que ela chegou. Conhecida pelo nome de Tsunami, a onda que se movera numa velocidade próxima a 800 km/h<sup>533</sup> perdeu, ao atingir a orla, sua velocidade, mas, em contrapartida, tornou-se mais alta, impactando-se sobre o litoral dos países mencionados, arrastando tudo que encontrara à sua frente, desmoronando cidades inteiras, afundando algumas ilhas e, por fim, resultando num saldo de milhões de pessoas desabrigadas. Somente em Calang, na

---

<sup>531</sup> CARROLL, Chris. Katrina: a longa espera por ajuda. *National Geographic*. São Paulo, nº 69, ano 6, p. 95-98, dez. 2005.

<sup>532</sup> Disponível em [http://www.acnur.org/nuevaspaginas/pakistanterremoto/pakistan\\_1.htm](http://www.acnur.org/nuevaspaginas/pakistanterremoto/pakistan_1.htm). Acesso em 03 dez. 2005.

<sup>533</sup> Os tsunamis têm sua origem em terremotos no assoalho marítimo, em erupções vulcânicas submarinas ou em explosões causadas por gases acumulados sob o oceano. Contudo, também podem estar associados a terremotos terrestres...+ ARCOLINI, Tatiana. A força da natureza: conheça como acontecem os tsunamis. *Mundo em fúria especial*. *Tsunami*. São Paulo, p. 5-10, abr. 2005.

Indonésia, foram mortas, em conseqüência do tsunami, 6,5 mil pessoas, o que corresponde a 90% dos moradores da localidade.<sup>534</sup>

Quanto ao El Niño e à La Niña, pode-se dizer, inicialmente, que o El Niño ocorre quando uma mudança na direção de ventos tropicais aquece as águas superficiais costeiras, suprime o fenômeno da ressurgência e altera temporariamente muito do clima da Terra. La Niña é o inverso do efeito.<sup>535</sup> Somente para ter-se uma idéia das conseqüências que esses fenômenos causam sobre o planeta, anote-se que, entre os anos de 1982 a 1983, os impactos que resultaram da ação do El Niño foram 10.000 mortos e 30.000 desabrigados na América do Sul, 71 mortos e 8.000 desabrigados na Austrália, 600 mortos no Sul da China, além de conseqüências na Europa ocidental (25 mortos), na África (60.000 mortos na Etiópia) e nos Estados Unidos (45 mortos).<sup>536</sup>

### 3.2.3 DISTÚRPIO AMBIENTAL INATURAL

Chamam-se desastres inaturais aqueles eventos normais cujos efeitos são agravados pelas atividades humanas.<sup>537</sup> Dizendo de outro modo, alguns eventos que seriam classificados como distúrbios ambientais naturais, mas que, devido à intervenção humana sobre determinados ecossistemas, ficam mais vulneráveis ou menos resistentes às instabilidades naturais. Ou seja, o ar, o solo, as florestas e os mares recebem uma pressão humana de tal sorte que, uma vez fragilizados, não conseguem assimilar os efeitos naturais das modificações ambientais e entram em colapso, criando e ampliando desastres tais como desmoronamento de terra e inundações.<sup>538</sup> Assim, algumas situações de impacto natural que seria diretamente absorvido pelo meio ambiente tornam-se de uma gravidade incontrolável, em decorrência de

<sup>534</sup> NATIONAL geographic. São Paulo, nº 69, ano 6, p. 21-23, dez. 2005.

<sup>535</sup> El Niño occurs when a change in the direction of tropical winds warms coastal surface water, suppresses upwellings, and temporarily alters much of the earth's climate. La Niña is the reverse of this effect. MILLER JR, G. Tyler. *Living in the environment: principles, connections, and solutions*. Canada: Thomson Brooks/Cole, 2007, p. S39. Tradução livre do autor. Por sua vez, o fenômeno da Ressurgência pode ser sintetizado quando as águas mais frias e ricas em nutrientes vêm à tona para tomar o lugar das águas quentes.

<sup>536</sup> Cf. MENDONÇA; DANNI-OLIVEIRA, op. cit., p. 192/193.

<sup>537</sup> Normal events whose effects are exacerbated by human activities. JACOBSON, op. cit., p. 16. Tradução livre do autor.

<sup>538</sup> Creating and magnifying disasters such as landslides and floods. JACOBSON, idem, p. 17. Tradução livre do autor.

atividades atribuídas às pessoas. Os exemplos são abundantes, mas, por se tratar de um tema controvertido e muito debatido atualmente, torna-se interessante discutir, ainda que passageiramente, a respeito do chamado efeito estufa, na condição de distúrbio ambiental inatural.

### 3.2.3.1 O efeito estufa

O planeta Terra mantém uma temperatura média anual de cerca de 16,5°C, graças à manutenção do calor na Troposfera.<sup>539</sup> Segundo Lovelock, o efeito estufa é um processo de absorção de calor pelo próprio ar nas ondas longas do infravermelho, conforme o calor da Terra sobe, e a sua reflexão de volta para a Terra.<sup>540</sup> Dito de outro modo, quando o calor do Sol aquece a superfície terrestre, esta, em resposta, remete para o espaço energia, mas uma parte desse calor irradiado fica retido na atmosfera pelos gases de efeito estufa. Desde o século XIX, o efeito estufa vem chamando a atenção de pesquisadores: Jean Baptiste Fourier (1768-1830) foi o primeiro a utilizar a imagem de um vidro de estufa para ilustrar a retenção do calor na atmosfera; depois, o cientista irlandês John Tyndall (1820-1893) teve a primazia de comentar a respeito do efeito estufa, ao medir a absorção da radiação infravermelha pelo dióxido de carbono e pelo vapor de água.<sup>541</sup>

O efeito estufa pode ser natural ou artificial. O efeito estufa natural é necessário para a vida no planeta, pois certos gases que se encontram na atmosfera são fundamentais para a manutenção de uniformidade na temperatura terrestre, sob pena de que, na sua ausência, a superfície do globo restaria congelada.<sup>542</sup> Porém, com o incremento da atividade humana, aparece o efeito estufa artificial, surgindo, por conseqüência, uma hipótese de distúrbio ambiental inatural, ou seja, aquele tipo de distúrbio que se configuraria num evento natural, normal, mas que fora agravado nos seus efeitos pela ação do homem no meio ambiente. Dessa maneira, o efeito estufa artificial ou induzido ocorre quando a proporção dos gases de efeito estufa aumenta na atmosfera,

<sup>539</sup> MENDONÇA; DANNI-OLIVEIRA, idem, p. 183.

<sup>540</sup> LOVELOCK, James. *Gaia: cura para um planeta doente*. Trad. Aleph Teruya Eichenberg; Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006, p. 136.

<sup>541</sup> Cf. PEARCE, Fred. *O aquecimento global*. Trad. Ederli Fortunato. 2ª ed. São Paulo: Publifolha, 2002, p. 14.

<sup>542</sup> No dizer de Lovelock, se a Terra não tivesse atualmente uma estufa gasosa para reter o calor, a temperatura da superfície seria de -19°C± LOVELOCK, idem, p. 134.

elevando, por tabela, a temperatura do planeta; quer dizer, o chamado efeito estufa induzido ou artificial é atribuído à atividade do homem.<sup>543</sup>

O resultado, portanto, do modo humano de viver está determinando uma sensível modificação na temperatura do planeta Terra, em decorrência do efeito estufa induzido. O que está causando essa variação climática é a progressiva emissão de gases de efeito estufa no ar, o que conduz ao aquecimento global em alguns lugares e ao esfriamento da Terra em outras partes. Por exemplo, um desses gases, o CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono), é naturalmente liberado por plantas, animais, erupções vulcânicas, além de ter um ciclo de troca constante entre a atmosfera e os oceanos (o oceano absorve o CO<sub>2</sub> do ar enquanto que os organismos do oceano liberam CO<sub>2</sub> para a atmosfera). Tudo isso faz parte de um ciclo natural. Entretanto, esse quadro sazonal regular modifica-se continuamente por causa das ações do homem em várias frentes de degradação que vão desde a destruição da vegetação que aumenta a liberação de carbono na atmosfera até a queima de combustíveis fósseis, tais como, carvão e petróleo.

Numa tentativa de reduzir tal emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, foram firmados Acordos internacionais que retratam a preocupação mundial com as condições de vida planetária. De modo geral, esses Acordos iniciaram em 1972, com a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente que, no seu item 6, estabeleceu a necessidade de extinguir o aquecimento global.<sup>544</sup> Mas, somente em 1990, em decorrência do processo que se iniciara em 1972, em Estocolmo, a Assembléia Geral das Nações Unidas criou um Comitê Intergovernamental de Negociação com o mandato para elaborar uma Convenção que abordasse o problema da mudança climática.<sup>545</sup> Em maio de 1992, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi adotada em Nova York e, a partir de então, instaurou-se um foro contínuo de

<sup>543</sup> O chamado efecto invernadero inducido o artificial, es atribuído a la actividad del hombre. RUBIO DE URQUÍA, Francisco Javier. *El cambio climático más allá de Kioto: elementos para el debate*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2006, p. 18. Tradução livre do autor.

<sup>544</sup> Deve-se pôr fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outras matérias e a liberação de calor, em quantidades ou concentrações tais que possam ser neutralizadas pelo meio ambiente, de modo a evitarem-se danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve ser apoiada a justa luta de todos os povos contra a poluição. JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro (org.). *Direito ambiental: legislação*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002, p. 7.

<sup>545</sup> Un Comité Intergubernamental de Negociación con el mandato de elaborar una Convención que abordara el problema del cambio climático. In: RUBIO DE URQUÍA, idem, p. 57. Tradução livre do autor.

debates e decisões a respeito das mudanças climáticas globais (como, por exemplo, as Conferências das Partes da Convenção-Quadro) que, por sua vez, resultou no conhecido Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

O componente central do Protocolo de Quioto encontra-se no artigo 3, ao determinar que as Partes do Anexo I comprometem-se a reduzir as emissões totais de gases de efeito estufa em pelo menos 5% abaixo do nível de 1990, entre os anos de 2008 a 2012. No Anexo A, o Protocolo de Quioto relaciona os gases de efeito estufa que devem ter sua quantidade de emissão reduzida em 5% até 2012 (Dióxido de Carbono, Metano, Óxido Nitroso, Hidrofluorcarbonos, entre outros) e, no Relatório da Conferência das Partes (3ª Sessão), foram listados os totais de emissões de dióxido de carbono das Partes incluídas no Anexo I<sup>546</sup> onde se constata que, em 1990, os Estados Unidos da América do Norte eram o país com o maior índice de emissão de CO<sub>2</sub> (com 4.957.022) seguido pela Federação Russa (com 2.388.720). A Federação Russa já ratificou o Protocolo, mas, apesar de ser o maior emissor-poluidor mundial e grande responsável pela enorme concentração de dióxido de carbono na atmosfera, os Estados Unidos recusam-se a aceitar o Protocolo de Quioto.<sup>547</sup>

Na realidade, apesar das Regras de Marrakech tentarem regulamentar algumas disposições de Quioto, na esperança de tornar mais aceitável e implementável o Protocolo,<sup>548</sup> o tempo vem demonstrando que as metas de redução de gases de efeito estufa, tais como estabelecidas pelo Protocolo de Quioto, tendem ao fracasso de cumprimento. O que aconteceu, em 2007, em Bali, na Indonésia, numa Conferência da ONU sobre Mudança Climática, serve muito bem para revelar o difícil caminho para que o Protocolo de Quioto

<sup>546</sup> Artigo 1, parágrafo 6 do Protocolo de Quioto: *Parte incluída no Anexo I significa uma Parte incluída no Anexo I da Convenção, com as emendas de que possa ser objeto, ou uma Parte que tenha feito uma notificação conforme previsto no Artigo 4, parágrafo 2(g), da Convenção.* In: JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro (org.), *idem*, p. 29.

<sup>547</sup> Os sete grandes emissores de CO<sub>2</sub> são Estados Unidos, Rússia, China, Japão, Índia, Alemanha e Inglaterra. O Brasil é o 17º...+ BECK, Bertha Koiffmann. *Fronteiras amazônicas no século XXI.* In: CAPOZZOLI, Ulisses. *Amazônia: destinos.* São Paulo: Duetto Editorial, 2008, p. 94.

<sup>548</sup> As Regras de Marrakech buscaram facilitar o cumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo de Quioto, como, por exemplo, o mecanismo de desenvolvimento limpo (artigo 12 do Protocolo de Quioto). Assim, foram criados três Fundos: Fundo Especial para Mudança Climática; Fundo para os Países Menos Adiantados; Fundo de Adaptação. Para uma compreensão pormenorizada, cf. RUBIO DE URQUÍA, *op. cit.*, p. 69 *usque* 81.

sobreviva. Os representantes de 180 países, ali reunidos, tiveram como tema predominante das negociações a elaboração de um substituto do referido Protocolo. Desse modo, os acordos para uma redução compulsória dos gases de efeito estufa até 2012 parecem seguir para uma inevitável prorrogação ou, o que é pior, para uma substituição por metas voluntárias de redução+ou, ainda, para uma esperança de que o avanço tecnológico encontre mecanismos de solução para a irradiação humana de gases causadores do efeito estufa. Porém, como disse Carlos Nobre, membro do Painel Intergovernamental de Mudança Climática, soluções tecnológicas podem ajudar a diminuir o problema, mas não devem resolvê-lo.<sup>549</sup>

### 3.2.4 DISTÚRBO AMBIENTAL PROVOCADO POR PESSOA

Inicialmente, não se deve confundir o distúrbio ambiental provocado por pessoa com a modalidade anteriormente estudada. A diferença está que o distúrbio ambiental inatural, ainda que tenha uma decisiva contribuição humana para o seu desencadeamento, necessita da concorrência de um evento que seria classificado como, no máximo, um distúrbio ambiental natural, mas que fora agravado pela ação do ser humano; por sua vez, o distúrbio ambiental provocado por pessoa é aquele evento que pode ser atribuído exclusivamente à atividade do homem sobre o planeta. Nesse aspecto, um significativo exemplo de distúrbio ambiental provocado por pessoa, entre outros que poderiam ser citados, é a explosão de uma usina nuclear, como no caso emblemático de Chernobyl, na Ucrânia, que, em 1986, explodiu, espalhando seus efeitos que ainda hoje se alastram pela Europa, servindo o caso da Bielorrússia, que recebeu em torno de 70% da precipitação radioativa oriunda do desastre, como estampa de um distúrbio ambiental provocado exclusivamente por pessoa e que justifica, nessa hipótese, o reconhecimento de refugiados ambientais: só 1% do país está livre da contaminação, 25% das terras agrícolas foram colocadas permanentemente fora de produção e cerca de mil crianças morrem por ano de câncer de tiróide.<sup>550</sup>

Outro exemplo da ação humana capaz de provocar um distúrbio ambiental grave é o uso de agrotóxicos em atividades agrícolas e florestais.

<sup>549</sup> BLANC, Claudio. O mapa de Bali. *Aquecimento global*, São Paulo, nº 2, ano 1, 36-41, 2008.

<sup>550</sup> FLANNERY, op. cit., p. 317.

Num primeiro momento, parece surpreendente que a utilização de produtos químicos possa gerar qualquer distúrbio ambiental, uma vez que existem muitos argumentos favoráveis ao emprego de agrotóxicos.<sup>551</sup> Entretanto, uma vez que o uso de agrotóxico pode gerar uma resistência nos insetos por meio do processo de seleção natural e levar, também, à morte outros organismos naturalmente predadores das pestes, fatores esses que induzem a uma maior quantidade e mais alta dose de pesticidas contra as espécies resistentes, parece não ser razoável a aplicação desses produtos como forma de redução ou eliminação de pragas. Além disso, como acentua Alves Filho, a pulverização de agrotóxicos somente em 10% atinge os organismos almejados, enquanto que os restantes 90% permanecem espalhados pelo ar, pela água e no solo, contaminando milhares de pessoas e animais pelo planeta, pois pesticidas que atingem a atmosfera, especialmente aqueles aplicados por pulverizações aéreas, podem ser carregados a longas distâncias.<sup>552</sup> Finalmente, os casos de intoxicação e de morte em decorrência do uso de agrotóxico são surpreendentes,<sup>553</sup> não havendo dúvida de que o manejo de produtos químicos constitui-se uma séria questão ambiental, devido às repercussões que possuem no meio ambiente, quase sempre silenciosas. Não é desarrazoado, dessa maneira, que a Agenda 21 estabelecesse em seu texto todo um capítulo (19) chamando a atenção para a necessidade de avaliação dos riscos e da prevenção do uso dessas substâncias tóxicas, por causa do seu potencial lesivo de contaminação em grande escala, com seus graves danos à saúde humana, às estruturas genéticas, à reprodução e ao meio ambiente.<sup>554</sup> Assim, já se observa a manifestação do reconhecimento internacional a respeito das

---

<sup>551</sup> Alguns dos argumentos são: os inseticidas organoclorados e organofosforados previnem contra a morte prematura de pessoas por doenças transmitidas por vetores que causam a malária, peste bubônica, tifo; o uso de pesticidas na lavoura faz com que a produção mundial de alimentos não se perca em grande quantidade, o que provocaria o aumento dos preços dos alimentos; os pesticidas controlam mais rápido e mais eficientemente a maioria das pragas do que outras medidas alternativas. Cf. ALVES FILHO, José Prado. *Agrotóxicos, meio ambiente e saúde: aspectos técnicos, legais e institucionais*. In: SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes (coord.). *Direito do agronegócio*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 379.

<sup>552</sup> *Idem*, p. 381.

<sup>553</sup> A cada ano, 1 milhão de pessoas são intoxicadas por pesticidas e entre 3.000 a 20.000 morrem por esse motivo. Somente nos Estados Unidos, as estimativas são de 313.000 casos de agricultores acometidos de doenças graves pelo uso de agrotóxico, anualmente, mas há dados que apontam para números bem maiores. Nesse sentido, cf. ALVES FILHO, *ibidem*, p. 381/382.

<sup>554</sup> Capítulo 19, item 19.2 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21).

conseqüências nocivas, ao meio ambiente, da utilização de agrotóxicos, que é gerador, então, de uma forma quase imperceptível (devido aos seus *efeitos em longo prazo*) de distúrbio ambiental provocado por pessoa, na medida em que, %a apenas se começa a compreender os efeitos a longo prazo da poluição que atinge os processos químicos e físicos fundamentais da atmosfera e do clima da Terra e a reconhecer a importância desses fenômenos+<sup>555</sup>

Um último exemplo concreto de distúrbio ambiental provocado por pessoa e que pode resultar em uma situação específica de refugiados ambientais foi o que aconteceu na cidade de Tucuruí, no Estado do Pará, quando a usina hidrelétrica construída no rio Tocantins produziu o grande reservatório de águas de 2.830 km<sup>2</sup> que inundou %a vários povoados e deslocando mais de cinco mil famílias+<sup>556</sup> A Hidrelétrica de Tucuruí foi construída como conseqüência da política de progresso e ocupação desenvolvida nos anos de 1970 para a Amazônia, onde as terras que se encontravam sob o controle do Estado foram transferidas para o domínio econômico privado; no caso de Tucuruí, para a empresa Eletronorte, revelando que %a transformação da terra amazônica em mercadoria e, principalmente, em reserva de valor, que havia começado com a abertura da Belém-Brasília, acentua-se rapidamente nos anos 70+<sup>557</sup> Dentre aqueles povoados e mais de cinco mil famílias que foram deslocados em decorrência da construção da Usina e inevitável inundação de terras para formação do lago de reservatório de água, encontravam-se os índios Paracaná. Como observaram London e Kelly, %os índios Paracaná foram condenados à extinção, eles seriam retirados das terras de seus ancestrais, o único lugar no qual sabiam caçar e viver, para dar lugar à usina hidrelétrica de Tucuruí+<sup>558</sup> O que o modelo de progresso, manifestado pela construção da hidrelétrica de Tucuruí e que fez com que essa cidade, hoje, tornasse-se um elemento-chave para o crescimento econômico

---

<sup>555</sup> Capítulo 19, item 19.2, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21).

<sup>556</sup> VAINER, Carlos B. Águas para a vida, não para a morte. Notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 196.

<sup>557</sup> LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *Amazônia: estado, homem, natureza*. Belém: Cejup, 1992, p. 109.

<sup>558</sup> LONDON, Mark; KELLY, Brian. *A última floresta: a Amazônia na era da globalização*. Trad. Débora Landsberg. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 93.

da região,<sup>559</sup> produziu em relação aos primitivos habitantes locais foi desolação e protestos. Para ter-se uma idéia da situação de construção da hidrelétrica de Tucuruí, basta dizer que, apesar de inaugurada em novembro de 1984, até o início da década de 90, o linhão de Tucuruí passava por cidades do Baixo Tocantins, como Baião e Mocajuba, mas que não eram assistidas por energia elétrica alguma que viesse daquela Usina.

Bem, o que a construção da Usina de Tucuruí fez com os Paracanáes representa, sem dúvida, uma demonstração de um distúrbio ambiental provocado por pessoa que teve uma repercussão terrível sobre a vida de toda uma comunidade indígena. Os Paracanáes, ao serem expulsos de seu território, deixaram, sob as águas do rio Tocantins, sepultadas suas tradições, suas crenças, sua própria identidade, por conta do progresso econômico típico de uma fase mundial da globalização dos mercados que, desde aqueles tempos, ainda não cessou de crescer sobre os povos dos países periféricos. O saldo desse grave distúrbio ambiental, provocado pela ganância dos seres humanos, é que, agora, %a restam apenas cem índios paracanáes.<sup>560</sup> Os Paracanáes são, na perspectiva da linha desenvolvida neste trabalho, um exemplo vivo de refugiados ambientais que mereceriam, portanto, uma tutela ampla de organismos internacionais (como por exemplo, do ACNUR) para a defesa de seus direitos que foram violados pelo Brasil ao permitir e, o que é mais grave, estimular o deslocamento forçado desse grupo de seus primitivos espaços de habitação, em nome de um modelo econômico desenvolvimentista.

Apesar de Lovelock denominar a hidroeletricidade de fonte de energia benigna, %a por ser bem menos nociva que a queima de combustível fóssil,<sup>561</sup> a realidade é que existem graves e evidentes perturbações ambientais no emprego de energia hidrelétrica, sendo uma delas, em algumas situações, como no exemplo de Tucuruí, a expulsão de moradores dos locais atingidos pelas barragens e que poderão constituir grupo de refugiados ambientais, pois

---

<sup>559</sup> O autor visitou o município de Tucuruí e observou que a cidade cresceu desordenadamente. Uma elite que vive numa Vila de Primeiro Mundo, sem grades nas portas nem nas janelas, morando em casas confortáveis com uma vista magnífica da Barragem de Tucuruí. Um lugar ambicionado pelos outros moradores locais que convivem com a poeira e o burburinho de um comércio agitado onde se atesta a existência de um pequeno Shopping Center e de uma Faculdade que, entre outros cursos, luta pela implantação do curso de Direito na cidade.

<sup>560</sup> LONDON; KELLY, idem, p. 93.

<sup>561</sup> LOVELOCK, James. *A vingança de Gaia*. Trad. Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006, p. 88.

como citou Vainer, na Carta de Goiânia, que resultou do I Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens (19 a 21 de abril de 1989), os %a atingidos são todos os que sofrem modificações diretas nas suas condições de vida+<sup>562</sup> Ora, as %modificações diretas nas suas condições de vida+enquadram-se perfeitamente na definição de refugiado ambiental, na medida em que se cuida de distúrbio ambiental provocado por pessoa e que *afetou seriamente a qualidade de vida* dos habitantes tradicionais do local, o que, nesse aspecto, conduz à identificação do termo *atingidos* com a expressão *refugiados ambientais*.

Enfim, pode-se concluir que as três modalidades de distúrbio ambiental, natural, inatural e provocado por pessoa, não são, em si mesmas consideradas, capazes de provocar o deslocamento humano forçado e levar ao reconhecimento da condição de refugiado ambiental. Na verdade, quando tais distúrbios manifestam-se, eles precisam ser avaliados na perspectiva das conseqüências que impõem à vida humana, ou seja, se esses distúrbios que forçaram as pessoas a abandonarem seus locais tradicionais de habitação colocaram em risco a existência e/ou afetou seriamente a qualidade de vida dos seres humanos por eles atingidos.

### **3.3 A DEFINIÇÃO NORMATIVA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS**

Com o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a criação da ONU (Organização das Nações Unidas), o Programa de apoio aos refugiados ampliou-se consideravelmente, sobretudo, devido à Convenção de 1951 sobre os refugiados, que passou a contemplar aquelas pessoas perseguidas por questões sociais, políticas, religiosas e raciais, decorrentes de fatos anteriores a 1º de janeiro de 1951. Alguns anos depois, em 31 de janeiro de 1967, o Protocolo de Nova Iorque estendeu a tutela do programa também a todos os seres humanos que se encontrassem nas situações especificadas pela Convenção, independentemente do período em que ocorressem, ou seja, sem a consideração do prazo de 1º de janeiro de 1951.

A Convenção de 51 elencou cinco motivos capazes de gerar o reconhecimento da condição de refugiado. Mas, trata-se de um documento de

---

<sup>562</sup> VAINER, idem, p. 200.

índole circunstancial, pois procurou regular fatos que, durante a primeira metade do século XX, deixaram o mundo perplexo pelas conseqüências humanas que produziram, ou seja, um saldo assustador de pessoas obrigadas ao *deslocamento* que girava, apenas próximo do final da Segunda Guerra, em torno de 40,5 milhões de seres humanos.<sup>563</sup> Ora, diante da grave situação que se apresentava, as nações que acabavam de sair da Grande Guerra e ainda amargavam, principalmente na Europa, os efeitos devastadores do conflito, lutaram para garantir uma proteção que se destinava sobretudo ao povo europeu; tanto é verdade isso que, somente em 1967, por intermédio do Protocolo Adicional à Convenção de 51, houve a extensão dos mecanismos de tutela aos refugiados aos demais habitantes do planeta, com a supressão da reserva geográfica. Logo, os interesses e necessidades contingentes dos europeus é que ditaram a forma do texto da Convenção de 1951 e que, com o natural desenvolvimento histórico, ficaram com uma defasagem normativa própria do tempo. Esperar, então, que ocorram modificações para ampliação da tutela dos refugiados no âmbito da Organização das Nações Unidas ou do sistema europeu de proteção dos direitos humanos parece ser uma realidade ainda muito distante, quando se revelam os novos interesses dos países ricos do mundo, orquestrados pelas forças globalizantes que, paralelamente ao crescimento econômico dessas nações, impõem a necessidade de varrer de suas fronteiras as hordas de excluídos que surgem dos países devastados pelas mais diversas formas de exploração e que batem famintos à porta dos povos desenvolvidos pedindo socorro; %a esses forasteiros em particular, os refugiados, trazem os ruídos distantes da guerra e o mau-cheiro de lares destruídos e aldeias arrasadas...<sup>+564</sup> Assim, a ordem é mantê-los afastados, dificultar a sua entrada nos limites geográficos desses Estados e, por essa perspectiva, não faria sentido em elaborar uma definição mais ampla de refugiado que permitisse que esses %orasteiros+ indesejáveis pudessem ser recebidos com maior facilidade nos prósperos territórios cobiçados pelos grupos de fugitivos da miséria global.

Ressalte-se que outros documentos internacionais, como por exemplo, a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) não sofrem desse mesmo

---

<sup>563</sup> Cf. a esse respeito, capítulo I, seção 1.1.1.

<sup>564</sup> BAUMAN, *Tempos Líquidos*, op. cit., p. 54.

problema da Convenção de 51, devido a uma razão bem simples. No caso da Declaração Universal, os direitos consagrados são amplos, genéricos, fundadores de um sistema internacional de proteção de direitos humanos universais, isto é, %a inerentes a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis...†,<sup>565</sup> enquanto que a Convenção de 51, ainda que integrada a esse sistema global de tutela, refere-se a direitos específicos, ligados a motivos concretos de violação da dignidade humana. Nesse aspecto, portanto, é compreensível que os termos da Convenção sobre o Estatuto de Refugiados sofressem de um desgaste para continuar regulando as situações típicas de refúgio a contento, na medida em que a técnica utilizada para redação do texto convencional não foi feliz quando descreveu, sem uma cláusula de abertura, os motivos para o reconhecimento da qualidade de refugiado porque, à evidência, de um lado, deixou de fora da definição outras situações passíveis de provocar deslocamentos humanos forçados sobre a Terra e, por outro lado, criou a possibilidade de um esvaziamento gradual da própria Convenção de 51 pelo fechamento excessivo das hipóteses de refúgio.

A Comunidade Internacional, entretanto, não poderia permanecer inerte diante de situações de desespero em que pessoas, repentinamente, viam-se envolvidas por causa de catástrofes ambientais que se precipitaram em várias partes do mundo, provocando, além de mortes, uma quantidade enorme de desterritorializados: Índia, Paquistão, Indonésia, México, Sri Lanka, Estados Unidos, Brasil, somente para citar alguns, foram afetados profundamente por desastres que provocaram dor, angústia e incertezas sobre as populações desses países e que conclamaram, concomitantemente, as nações a refletirem a respeito das decisões a serem adotadas para, se possível, reduzir as causas da ocorrência de tais fenômenos e mitigar os seus efeitos devastadores sobre a humanidade. Na realidade, como menciona Morikawa, duas situações merecem ser observadas na mudança do tratamento internacional da questão dos refugiados: a primeira é que, desde o ano de 1959, o ACNUR foi autorizado a atuar em favor de pessoas que, não sendo qualificadas como refugiadas nos termos da Convenção de 51, deveriam receber a proteção e

---

<sup>565</sup> Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

assistência em decorrência da política dos *bons ofícios*;<sup>566</sup> a segunda diz respeito aos denominados *refugiados de fato* (*non-status refugee*), ou seja, aquelas pessoas que não se enquadram nos critérios de elegibilidade ao estatuto de refugiado exigidos pelo art. 1.A(2) da *Convenção de 51*.<sup>567</sup>

Desse modo, qualquer definição jurídico-normativa da condição de refugiado não pode deixar de ressaltar as modificações sutis, mas, sensíveis, que se processaram em torno da questão dos refugiados, desde a introdução do conceito expresso pela Convenção de 1951, pois fica claro que, conforme o destaque feito acima por Morikawa, com a invocação da política de *bons ofícios* (*good offices*), instituída pela Resolução 1388 (XIV), de 1959, da Assembleia Geral das Nações Unidas, o ACNUR vem atuando para proteção e assistência de pessoas que, nos limites rigorosos da Convenção de 51, estariam fora do âmbito de competência da ONU, por não se incluírem na definição convencional de refugiado.<sup>568</sup> Ademais, pelo conceito de refugiados *de fato* ou *não-estatutários*, acentuou-se a necessidade de reforma da definição da Convenção de 51, pois, como destacou Morikawa, a respeito dos problemas concernentes a essa classificação muito criticada de refugiado, sendo os refugiados de facto aqueles que não se enquadram no estatuto do refugiado da *Convenção de 51*, a margem é grande para se saber quem é ou pode realmente ser um refugiado *de facto*.<sup>569</sup> Nesse aspecto, o conceito de *refugiado de fato* apresenta dois problemas fundamentais, um de abrangência e outro de fechamento.

O primeiro problema é que se trata de um conceito extremamente abrangente para incluir todos aqueles que não podem ser classificados como

<sup>566</sup> Em nota de rodapé de seu livro, Morikawa, esclarece que *a política do bom ofício* do ACNUR foi instituída pela Resolução 1388 (XIV) de 20 de novembro de 1959. No caso, a medida designava o ACNUR a assistir os chineses que se refugiavam em Hong Kong e que não podiam ser qualificados como refugiados nos termos da Convenção de 51, pois, teoricamente, tinham a proteção da República da China. MORIKAWA, Márcia Mieko. *Deslocados internos: entre a soberania do estado e a proteção internacional dos direitos do homem: uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 44.

<sup>567</sup> Idem, p. 46. O itálico encontra-se no texto da autora. A autora define os refugiados de fato como *aquelas pessoas que deixam o seu país por motivos de uma agressão externa, dominação estrangeira, conflitos armados de caráter internacional ou civil, graves distúrbios e tensões na ordem interna do país de origem, dentre outros exemplos*. Ibidem, p. 46.

<sup>568</sup> A respeito dos *bons ofícios*, cf., também, MCGREGOR, JoAnn. *Refugees and the environment*. In: BLACK, Richard; ROBINSON, Vaughan. *Geography and refugees: patterns and processes of change*. London: Belhaven Press, 1993, p. 161/162.

<sup>569</sup> MORIKAWA, op. cit., p. 49. Os itálicos acham-se na obra da autora.

refugiados à luz da Convenção de 51, sem especificar quais as restrições que seriam levadas em consideração para limitar as hipóteses de refúgio e, dessa maneira, poder-se-iam incluir outros refugiados,<sup>570</sup> mas, por outro lado, levaria a uma possível confusão entre conceitos que já foram normatizados por outros documentos internacionais e nacionais, como por exemplo, a definição de refugiado presente na Convenção da OUA (hoje, União Africana . UA) e na Declaração de Cartagena ou, ainda, aquela constante da Lei nº 9.474/97 em que o Brasil definiu os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Ora, esses conceitos expressos pelos instrumentos regionais são, na verdade, jurídicos (*de jure*), e não *de fato*. Porém, como referidos conceitos são mais abrangentes e não se encaixam nos critérios eleitos pela Convenção de 51, o conceito de *refugiado de fato* poderia enfraquecer a tutela ampla dos refugiados já conquistada em relação aos Estados africanos e das Américas.

O segundo problema da denominação *refugiado de fato* reside que ela não permitiria uma interpretação para inserir na definição de refugiado aquelas pessoas ou grupos de pessoas que, submetidas aos motivos de refúgio, não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado, ou seja, a definição de *refugiado de fato* deixaria de fora os deslocados internos, restringindo, sobremaneira, a proteção ampla que se deve desenvolver, também, para os seres humanos que foram forçados ao deslocamento, mas permaneceram nos limites de seus países.<sup>571</sup>

Enfim, a Convenção africana de 69 e a Declaração de Cartagena de 84 conseguiram recuperar, em parte, o déficit normativo da Convenção de 51, ao introduzirem no sistema de proteção dos refugiados uma definição mais flexível, moderna e coerente com as exigências que sobressaem das constantes mudanças das causas dos movimentos humanos. Na esteira dos documentos regionais, portanto, conseguiu-se dar ao tratamento dos refugiados a amplitude que falta, ainda, no sistema global de direitos humanos,

---

<sup>570</sup> Cf. MORIKAWA, Márcia Mieko. Acesso à justiça internacional e a problemática dos refugiados: por um direito dos refugiados a duas velocidades. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). *Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do estatuto dos refugiados* (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997). Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 399.

<sup>571</sup> Adiante, discutir-se-á a delicada questão dos *deslocados internos* que, no objeto deste trabalho, são tratados como refugiados, numa abordagem unificadora das duas definições internacionais.

ou seja, a ampliação normativa da definição de refugiado que contemple as graves situações hodiernas que empurram milhões de seres humanos para fora do seu lugar de origem, desprovidos dos direitos mínimos que preservem suas condições de membros da família humana. Por essa nova maneira de ver a questão dos deslocamentos humanos forçados, abre-se, finalmente, uma dimensão que autoriza, a partir das realidades regionais, a inclusão de novas categorias de refugiados, pois o conceito formulado desde a Convenção africana de 69 realizou a almejada abertura dos motivos descritos pela Convenção de 51. Mas, há a necessidade de continuar a ampliação, a fim de que outras categorias de pessoas, a exemplo dos deslocados internos, possam ser albergadas pela definição de refugiado.

### 3.3.1 A DEFINIÇÃO À LUZ DAS CONVENÇÕES REGIONAIS

Não existem maiores dificuldades em definir-se a condição de refugiado, na medida em que se trata de um conceito jurídico consagrado em documentos internacionais. Assim, à luz da Convenção de 1951, é refugiado todo aquele que, sendo perseguido ou tendo fundados temores de perseguição, por motivos de raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a grupo social, deixa o seu lugar de origem para deslocar-se a outro país, não podendo ou não querendo retornar ao país de onde partiu. Evidente que no curso dessa definição há variantes que concorrem para a efetiva condição de refugiado, como, por exemplo, o reconhecimento oficial do *status* de refugiado ao perseguido, mediante procedimento regular.<sup>572</sup>

Como já se discutiu anteriormente, o elemento *perseguição*, portanto, constitui-se num dos núcleos da definição de refugiado. Porém, tal definição clássica de refugiado não atende mais às necessidades presentes das novas situações que se apresentaram perante a comunidade internacional. Até a elaboração da definição constante da Convenção de 1951, o mundo estava assustado e preocupado com as conseqüências terríveis de duas Grandes Guerras que se precipitaram sobre a Europa, deixando um saldo de mortes e perseguições ligadas a questões *políticas* (por exemplo, os refugiados russos

---

<sup>572</sup> No caso do Brasil, *v.g.*, há a Lei nº 9.474/97, que disciplina todo o procedimento para a concessão de refúgio a uma pessoa perseguida.

de 1918-1922),<sup>573</sup> de *nacionalidade* (a exemplo, dos refugiados armênios que perderam a nacionalidade a partir de 1922, na Turquia), *raciais* (exemplo, a perseguição de judeus, na Alemanha, iniciada desde 1933),<sup>574</sup> religiosas (v.g., os refugiados assírios e assírio-caldeus cristãos expulsos da Turquia, após a Primeira Guerra Mundial) e *pertencimento a grupo social* (a perseguição nazista deu-se também contra ciganos, homossexuais e demais pessoas indesejáveis ao regime nacional-socialista).<sup>575</sup> Superada, entretanto, a primeira metade do século XX, o cenário político-econômico-social do planeta alterou-se consideravelmente, pela ocorrência de fatores de grande repercussão sobre as relações internacionais, tais como, a grande descolonização de impérios que se acentuou após a Segunda Guerra Mundial<sup>576</sup> e o fim da Guerra Fria. No que concerne a esse último fator, a Guerra Fria, sem dúvida, foi um aspecto relevante para a nova configuração da ordem política mundial, sobretudo, em decorrência da formação de dois grandes blocos hegemônicos de nações em que a URSS controlava uma parte do globo, ou sobre ele exercia predominante influência (...) e os EUA exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista, além do hemisfério norte e oceanos...<sup>577</sup>

O período da Guerra Fria,<sup>578</sup> desde as nuvens de cogumelo que se ergueram sob o céu de Hiroshima e Nagasaki até a queda do Muro de Berlim, revelou uma fase fundamental à compreensão da questão dos refugiados,

<sup>573</sup> Após identificar vários grupos de refugiados russos que escaparam da Revolução Bolchevique, Fischel de Andrade afirma que a emigração russa deve ser caracterizada como política, posto ter ela surgido de uma catástrofe político-social, além de, conscientemente, rejeitar o regime prevalecente na Rússia, a partir de 7 de novembro de 1917. FISCHEL DE ANDRADE, op. cit., p. 34-35.

<sup>574</sup> No dizer de Fischel de Andrade, é inegável que, após a inicial conotação política das perseguições realizadas, a racial, e não a religiosa, passou a ter preponderância. FISCHEL DE ANDRADE, idem, p. 88.

<sup>575</sup> Observe que a criação, por Resolução da Liga das Nações (11/10/1933), de um Comissariado para Refugiados provenientes da Alemanha contemplou não apenas a judeus, mas a outros perseguidos: *Alto Comissariado para Refugiados (judeus e outros) Provenientes da Alemanha*.

<sup>576</sup> Em 1950, a descolonização asiática, com exceção da Indochina, estava terminada; na África, na década de 60, a descolonização já era uma realidade; na América Latina/Caribe, em 1970, nenhum território significativo encontrava-se sob a administração de alguma ex-potência colonialista. Como frisou Hobsbawm, o mundo era imperial acabara. Menos de três quartos de século antes, parecera indestrutível. HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos*. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 219.

<sup>577</sup> Idem, p. 224.

<sup>578</sup> Adota-se, aqui, a delimitação de Hobsbawm para esse período, ou seja, os 45 anos que vão do lançamento das bombas atômicas até o fim da União Soviética. HOBBSAWM, ibidem, p. 223. Assim, a Guerra Fria sustentou-se na idéia de que a instabilidade planetária poderia conduzir a uma nova guerra mundial, somente evitável pela dissuasão recíproca por intermédio, entre outras, da corrida armamentista.

deixada de lado nas investigações científicas sobre o assunto: a criação de uma sociedade de risco, consoante a discussão já desenvolvida no capítulo II desta obra. É que a Convenção de 1951, ainda que fruto de um lento e sistemático processo histórico, nasceu efetivamente após a segunda Guerra Mundial e não levou em consideração os novos rumos políticos, econômicos e sociais que se desenhavam a partir daquele conflito armado. Por essa razão, é um documento que surgiu incompleto, em descompasso com a realidade dos Estados e das gentes, na medida em que regulou o passado de *perseguições* de que foram vítimas milhões de seres humanos, mas deixou de contemplar possíveis situações novas ou, pelo menos, criar aberturas para que, diante de imprevisíveis fatos geradores da condição de refugiado, pudessem as pessoas ser alcançadas pela tutela jurídica internacional.

Portanto, em que pese ser um documento eficaz na proteção dos refugiados, desde que enquadrados nas hipóteses rígidas dos motivos de refúgio, a Convenção de 51, por outro lado, não consegue avançar para abarcar outros motivos que empurram milhões de pessoas para fora de seu território. Diante dessa rigidez, não demorou para que, frente aos novos fluxos humanos que eclodiam como efeito de motivos diversos daqueles elencados pela Convenção de 1951, surgissem caminhos alternativos para evitar a desproteção dos seres humanos expulsos de seus lugares tradicionais de moradia. Assim, já em 1959 adotou-se a política de *bons ofícios* em que a Assembléia Geral das Nações Unidas autorizava, por Resolução, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados para prestar assistência aos chineses perseguidos e *refugiados* em Hong Kong e que é usada em outras situações emergenciais que demandam a intervenção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, mas, sempre autorizado por novas Resoluções; do mesmo modo, no Sudão, em 1972, o Conselho Econômico e Social e a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas autorizaram as ações em favor de deslocados internos e, posteriormente, em 1976, outras Resoluções do referido Conselho e da Assembléia Geral permitiram as atividades do ACNUR, em quadros de desastres praticados por pessoas.<sup>579</sup> Esses fatos revelaram que a definição do termo *refugiado*, tal

---

<sup>579</sup> Cf. MCGREGOR, op. cit., p. 161.

como expresso pela Convenção de 51, nascera com a defasagem histórica, a exigir as devidas correções para adaptação do texto normativo internacional às realidades políticas, econômicas, sociais e ambientais do pós-guerra, da pós-modernidade.

Perante as evidentes deficiências da Convenção de 51, seria natural que se efetuasse uma reforma, por intermédio, quem sabe, até mesmo de Protocolo Adicional, nos termos da definição de refugiado; porém, devido a prováveis resistências de países desenvolvidos, que lutam para manter longe de suas fronteiras os grupos de deslocados dos países pobres em busca de refúgio, as mudanças no tratamento da questão dos refugiados foram introduzidas não pelo sistema geral de proteção dos direitos humanos, mas, por meio dos instrumentos regionais de tutela, ou seja, a Convenção da OUA de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984 que, de acordo com Morikawa, trouxeram, para os países da África e da América Latina, respectivamente, uma definição atualizada e abrangente de refugiado, próxima da realidade, reunindo %a as situações hodiernas que mais produzem refugiados, a saber: as guerras civis, violações maciças e sistemáticas de direitos humanos, atos de violência generalizada, e graves distúrbios e tensões na ordem interna de um Estado+.<sup>580</sup>

### 3.3.1.1 A Europa no tratamento dos refugiados

São freqüentes as notícias a respeito da hostilidade de alguns europeus em relação às pessoas que necessitam de qualquer forma de proteção no interior do velho continente. Oliver Letwin, membro de um partido de oposição da Grã-Bretanha, chegou a afirmar que, se o Partido Conservador vencesse as eleições naquele país, %a deportaria a todos os solicitantes de asilo para uma distante ilha durante a tramitaçãoq ainda que não tivesse a menor idéiaqde qual ilha se tratasse+;<sup>581</sup> um escritor belga, numa ácida crítica ao Alto Comissário, Sr. Lubbers, declarou que %a ACNUR deveria desmantelar-se para

<sup>580</sup> MORIKAWA, *Deslocados internos: entre a soberania do estado e a proteção internacional dos direitos do homem: uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados*, op. cit., p. 294.

<sup>581</sup> %a deportaría a todos los solicitantes de asilo a una lejana isla para su tramitaciónq aunque no tenía la menor ideaqde qué isla se trataría+. In: ACNUR. *Refugiados*. España: Madrid, nº 121, p. 5-15, 2003, p. 13. Tradução livre do autor.

que a Europa tenha um futuro mais brilhante+;<sup>582</sup> a própria Margaret Thatcher, na condição de líder do Partido conservador, em 1978, chegou a declarar que %a Grã-Bretanha estava em perigo de ser realmente inundada por gente de outra cultura+;<sup>583</sup> %gente de outra cultura+ deve ser entendida como os imigrantes e refugiados que, na década de 70, chegavam àquele Reino, fugindo de perseguições em outras regiões; Dummett, inclusive, afirma que Thatcher %a deliberadamente avivou os sentimentos de hostilidade para com os imigrantes (...) e bajulou aos brancos que alimentavam esses sentimentos, dizendo que estavam reagindo de maneira natural e patriótica+.<sup>584</sup> Portanto, esperar que ocorra no mundo europeu uma mudança paulatina em sentimentos arraigados de aversão aos estrangeiros, principalmente, latinos, africanos e asiáticos, seria uma ilusão. Por essa razão, não há interesse nem esforço convergente dos países da Europa para promover qualquer alteração nas normas internacionais do direito dos refugiados que amplie a proteção a um maior número de pessoas e contemple novas situações, além daquelas previstas pela Convenção de 51.

A Convenção Européia de Direitos Humanos não trouxe contribuição significativa que permita reconhecer qualquer mudança na abordagem dos problemas dos refugiados em relação à Convenção de 51. Surgida como uma %Convenção de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais+, trazendo, logo no artigo 1º, a obrigação das partes contratantes de reconhecerem um extenso rol de direitos e liberdades que foram elencados no Título I, por meio de 17 artigos, o detalhe que chama a atenção é que, dentre esses artigos, não há referência expressa aos direitos dos refugiados, existindo, apenas, um dispositivo (artigo 14) que proíbe qualquer forma de distinção baseada em critérios de raça, cor, língua, religião ou opinião política. Poder-se-ia justificar tal omissão, afirmando que a Convenção Européia (1950) é um documento internacional anterior à Convenção sobre Refugiados (1951) e, por isso, não poderia estipular

<sup>582</sup> %ACNUR debería dismantelarse para que Europa tenga un futuro más brillante+ ACNUR, idem, p. 13/14. Tradução livre do autor.

<sup>583</sup> %Gran Bretaña estaba en peligro de ser realmente inundada por gente de otra cultura+ DUMMETT, op. cit., p. 127. Tradução livre do autor.

<sup>584</sup> %Deliberadamente avivó los sentimientos de hostilidad hacia los inmigrantes (...) y aduló a los blancos que alimentaban dichos sentimientos diciendo que estaban reaccionando de una manera natural y patriótica+ DUMMETT, idem, p. 128. Tradução livre do autor.

nenhuma norma a respeito dos refugiados. Aceitando tal argumento como verdadeiro, contudo, ele é imediatamente contraditado, pois o Protocolo nº 1 Adicional à Convenção Européia (1952), posterior à Convenção de 51, também, foi completamente silente à questão dos refugiados no continente europeu.

Somente mediante o Protocolo Adicional nº 4 (1963) é que surgiram as primeiras tímidas regras aplicáveis a refugiados, mas, ainda assim, de um modo muito genérico, quando o artigo 4º do mencionado Protocolo dispôs que *as expulsões coletivas de estrangeiros são proibidas*.<sup>585</sup> A proibição de afastamento forçado de estrangeiros, aliás, foi objeto de duas decisões interessantes da Corte Européia de Direitos Humanos que apreciou os casos *Conka contra Bélgica*, de fevereiro de 2002, e *Soering versus Reino Unido*, de julho de 1989, descritos por Lopes de Lima.<sup>586</sup> No primeiro caso, a Corte examinou a situação de ciganos eslováquios que se encontravam no território da Bélgica e concluiu que houve uma *expulsão coletiva* de estrangeiros desse território, diante das medidas adotadas pelos belgas para que as pessoas fossem mandadas de volta para a Eslováquia; na hipótese, as autoridades belgas utilizaram de artifícios para atraírem os ciganos (convocação da polícia para completarem dados de formulários de asilo, mas depois eles foram transferidos para um local fechado e colocados dentro de um avião com destino à Eslováquia), sem garantir-lhes o devido processo legal (por exemplo, a assistência de advogado perante a autoridade competente). Com essa decisão, a Corte Européia seguiu, portanto, duas orientações quanto a estrangeiros: a aplicação do artigo 4º do Protocolo nº 4 veda a expulsão coletiva de estrangeiros e impõe, aos Estados contratantes da Convenção Européia, o dever de examinar a situação individual dos integrantes do grupo, ou seja, ainda que se faça a expulsão do grupo, as situações das pessoas que o formam devem ser avaliadas uma a uma; e a incidência do artigo 1º do Protocolo nº 7 que estabelece garantias processuais mínimas em caso de expulsão de estrangeiros.

---

<sup>585</sup> CONSELHO DA EUROPA. *Protocolo nº 4 em que se Reconhecem certos Direitos e Liberdades além dos que já Figuram na Convenção e no Protocolo Adicional à Convenção*. 1963.

<sup>586</sup> LIMA, José Antonio Farah Lopes de. *Convenção européia de direitos humanos*. Leme: J.H. Mizuno, 2007, p. 127 *usque* 133.

No segundo caso, *Soering contra Reino Unido*, talvez, repousa um dos maiores avanços relativos ao tratamento de estrangeiros no âmbito da Corte Européia de Direitos Humanos e que, por certo, tem repercussão no problema dos refugiados. Trata-se, em síntese, da situação de um cidadão alemão condenado nos Estados Unidos por crime de homicídio, cuja sanção cominada seria a pena de morte; devido a um acordo bilateral de extradição, a Grã-Bretanha decidiu extraditar o Sr. Soering à nação americana. Soering ingressou, então, com um requerimento perante a Corte da Europa sustentando violação do artigo 3º da Convenção Européia,<sup>587</sup> uma vez que estaria sujeito à %síndrome do corredor da morte+. Diante disso, a Corte adotou uma decisão protetiva da pessoa, de grande repercussão em matéria de direitos humanos, a chamada %proteção por ricochete+ que estabelece algumas diretivas que serão examinadas a seguir, inclusive em suas conseqüências para o direito dos refugiados.

#### 3.3.1.1.1 A %proteção por ricochete+

Conforme ressaltou Lopes de Lima, a %proteção por ricochete+ (aquela em que, numa decisão, estende-se a garantia da Convenção a direitos que não seriam expressamente por ela protegidos), advinda do caso *Soering contra Reino Unido*, apresenta-se em três proposições. A primeira diz que a Convenção não rege a matéria de extradição, de expulsão ou o direito de asilo; o Estado tem o direito de controlar a entrada, a permanência e o afastamento dos estrangeiros; o Estado contratante, contudo, deve respeitar, no uso do poder de polícia sobre os estrangeiros, as normas da Convenção Européia.<sup>588</sup> Como se nota, os efeitos da aplicação da %proteção por ricochete+ são enormes, pois uma decisão de expulsão de estrangeiro do território de um Estado contratante da Convenção da Europa, a partir desse caso *Soering*, pode, em tese, violar direitos garantidos pela mesma Convenção, ainda que não expressos diretamente por ela. O fundamento que permitiria a proteção por

<sup>587</sup> %Ninguém será submetido à tortura nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes+. CONSELHO DA EUROPA. Convenção de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais.

<sup>588</sup> Cf. LIMA, José Antonio Farah Lopes de. *Convenção européia de direitos humanos*, *idem*, p. 129.

ricochete seria o artigo 3º da Convenção, que proíbe a tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes.

O que deve ser salientado é que, desde o caso Soering, a responsabilidade do Estado contratante da Convenção Européia, em relação aos estrangeiros, funda-se no ato de afastamento do território que expõe a pessoa à violação de seus direitos protegidos pela Convenção, o que conduz a uma proteção bastante eficiente dos seres humanos, diante de atos que procurem expulsar os não-nacionais dos territórios dos países sujeitos à jurisdição da Corte. Ademais, a Corte passou a entender, também, que, apesar da Convenção Européia não reger atos de um Estado estranho à Convenção, quando a questão fundar-se em garantia coletiva de direitos humanos (como no caso de expulsão coletiva de estrangeiros), prevalecerá o respeito ao caráter objetivo dos dispositivos convencionais, o que impediria, na hipótese, as expulsões ou extradições de qualquer pessoa que possa padecer de tratamentos contrários ao artigo 3º da Convenção. Mas, frise-se, a abrangência da competência da Corte é restringida pelo artigo 1º da mencionada Convenção Européia, que determina a atuação desse tribunal somente às pessoas que estejam sob a jurisdição das partes contratantes. Nesse sentido, evidencia-se que, apesar do alargamento jurisprudencial conferido aos termos da Convenção Européia, a Corte continua a rechaçar uma proteção alargada aos refugiados que se encontrem fora do âmbito da fechada comunidade européia. Desse modo, cristaliza-se um quadro aparentemente contraditório e discriminatório nos julgados da Corte, pois, de um lado, ela admite a proteção por ricochete+ para impedir a expulsão de estrangeiros, inclusive para desconsiderar eventuais acordos de extradição com Estados fora do alcance da Convenção da Europa (como na situação específica do caso Soering), mas, por outro lado, resiste na adoção de uma definição ampliada que possibilite a inclusão de outros refugiados, ainda que não sejam cidadãos dos países-parte da mesma Convenção. Mas, apesar disso, parece que a aplicação da interpretação da proteção por ricochete+ constitui-se num caminho interessante para pequenas fissuras no texto da Convenção de 51 que, se não favorecem o acolhimento de refugiados, pelo menos dificulta um pouco a expulsão dos estrangeiros que conseguem ingressar nesses territórios.

### 3.3.1.2 A Austrália no tratamento dos refugiados

A Austrália é signatária tanto da Convenção de 51 quanto do Protocolo de 1967 sobre a condição de refugiados. Entretanto, nos últimos anos, as atitudes seguidas pelo governo australiano, em relação à questão dos refugiados, têm chamado a atenção do mundo pela forma desumana com que as pessoas que clamam por socorro são tratadas, na condição de fugitivas das perseguições de que são vítimas em seus países de origem.

Por exemplo, no dia 26 de agosto de 2001, o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento da Austrália solicitou ajuda porque um barco indonésio, com 460 refugiados a bordo, estava prestes a afundar nas proximidades da ilha australiana de Christmas. Imediatamente, o capitão Arne Rinnan, do cargueiro norueguês *MV Tampa*, respondendo ao pedido de socorro, embarcou os refugiados em seu navio e seguiu em direção a um porto da Austrália, apesar dos avisos das tropas dos Serviços Aéreos Especiais desse país exigirem o retorno do cargueiro para águas internacionais. Porém, o governo australiano impediu o desembarque dos refugiados, gerando uma discussão diplomática que, no final, acabou numa cena melancólica da Marinha australiana levando os refugiados afegãos para a ilha oceânica de Nauru. A partir desse episódio, o governo da Austrália adotou a chamada *solução pacífica* que, na essência, é o esvaziamento dos termos da Convenção de 51, pois, sempre que refugiados buscarem auxílio em território australiano, eles serão impedidos de entrar no país e encaminhados para *centros de detenção* espalhados por várias ilhas do Oceano Pacífico (v.g., Nauru e Manus). Bauman menciona que essa decisão de conduzir os refugiados para uma ilha desabitada, no meio do oceano, recebeu os aplausos de 90% dos australianos e, apoiado em Younge, diz que a *solução pacífica* indica *que os opulentos e poderosos podem ignorar e contornar a lei internacional (ou o que queiram chamar por esse nome) quando a consideram inconveniente...*<sup>589</sup>

A Austrália foi uma dos primeiros países a assinar a Convenção de 51 sobre Refugiados. Mas, diante de uma concreta situação, de evidente perseguição contra afegãos que fugiam de um regime político (o Talibã), o governo australiano ignorou completamente as disposições da Convenção

<sup>589</sup> YOUNGE, Garry. A world full of strangers. Soundings, 2001-2, p. 18-22 *apud* BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*, op. cit., p. 41.

Internacional que o obrigava a receber esses deslocados e, simplesmente, lançou-os numa ilha deserta, sob aplausos da maioria do povo da Austrália. Parece, portanto, que as nações poderosas podem, de acordo com suas conveniências, contornar ou até mesmo desprezar a lei internacional. A gravidade resultante de ações dessa natureza é que, medidas restritivas de direitos humanos que permitam jogar as pessoas para ilhas do Pacífico, a fim de evitar que ingressem em territórios de países desenvolvidos, pode conduzir a novos e sistemáticos atos de desrespeito, agravando a violência e provocando crescentes instabilidades globais. Sempre que a indiferença ao desrespeito ou violação dos direitos humanos for admitida como algo natural da soberania dos Estados, abre-se o perigoso caminho da irresponsabilidade internacional pelas forças do nacionalismo exacerbado que, ao longo da história, já demonstrou os efeitos nocivos que produz para a democracia e para um sistema verdadeiramente eficaz de proteção da dignidade do ser humano.

Enfim, a política de tratamento dos australianos, criando, por exemplo, o centro de detenção, não funcionou para manter afastados os refugiados, como era de esperar-se. Mais recentemente, em abril de 2009, um novo barco de afegãos chegou à Austrália com 49 pessoas e, mais uma vez, o governo desse país decidiu reconduzir com sua tropa da marinha os seres humanos para uma ilha. Entretanto, houve uma estranha explosão no barco que matou três dos refugiados e feriu gravemente outros passageiros que foram levados a hospitais da Austrália. Diz-se que esse incidente reacendeu o debate na Austrália sobre o tratamento dado a refugiados<sup>590</sup> (será?). Contudo, o mais certo é que, fatos lamentáveis como esse mostram que pouco ou nada adiantam as medidas repressivas para manterem os indesejáveis refugiados afastados dos limites territoriais dos países ricos, imaginando que isso deterá a chegada deles. Eles não se deterão diante da perseguição, da fome e dos distúrbios ambientais que os obrigam a mudarem de lugar, a procurarem novos locais de habitação e de sobrevivência. E, não ha dúvida, eles entrarão nessas nações, pelas fronteiras do mar, do deserto, das florestas; vivos, feridos ou ainda que mortos.

---

<sup>590</sup> Disponível em: <http://diario.iol.pt/internacional/imigrantes-refugiados-australia-explosao-tvi24-ultimas-noticias/1057542-4073.html>. Acesso em 14 ago. 2009.

### 3.3.1.3 A África no tratamento dos refugiados

No que diz respeito à África e à América, no segundo capítulo desta obra, já se tratou de alguns elementos que foram introduzidos pelas Convenções de 1969 e de 1984, tornando-se despidianda a repetição dos argumentos alhures desenvolvidos. Resta, entretanto, ressaltar que a Convenção da OUA (hoje, União Africana . UA) tem, realmente, o mérito de ser o primeiro grande documento transnacional que ampliou expressamente o conceito de refugiado, permitindo, dessa forma, que, pelo menos nos territórios das nações africanas, trabalhasse-se com concepções mais alargadas e que possibilitassem a proteção e a assistência mais condizentes com as reais condições de vida dos milhões de africanos que são forçados ao deslocamento por motivos que vão muito além daqueles estabelecidos pela Convenção de 51. Desde o processo de descolonização, na realidade, a África ficou mergulhada em lutas pelo poder e que deram origem a guerras civis e aos mais variados atos de violência física e psicológica que obrigaram os habitantes de regiões africanas a constantes mudanças de seus locais de habitação. Alguns conseguiram sair das fronteiras de seus países de origem, buscando refúgio em outras nações, amontoados em barcos que lembram as não tão antigas práticas escravagistas de que foram vítimas os povos desse continente; mas, outros, simplesmente, mudaram de lugar, permanecendo, porém, nos limites dos territórios de suas nacionalidades, sofrendo na condição de nômades ou de moradores dos campos de assistência humanitária.<sup>591</sup>

A Convenção da OUA, incorporando os termos da Convenção de 51 na definição de refugiado, acrescentou novas situações que podem configurar o reconhecimento daquela condição. Desse modo, para os efeitos da Convenção da OUA, o termo refugiado passou a ser aplicado, também, a todas aquelas pessoas que são obrigadas a deixar o lugar habitual de sua residência, procurando refúgio fora do seu país de origem ou de nacionalidade, em decorrência de uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou

---

<sup>591</sup> Segundo dados do USCR (United States Committee for Refugees), a África já liderava, em 1992, o ranking dos grandes deslocamentos internos do mundo, sendo o Sudão (4.750.000), a África do Sul (4.100.000), Moçambique (2.000.000) e Angola (1.000.000) as nações que mais geraram esses fluxos de pessoas que se espalharam pelo continente africano. A esse respeito, cf. BASCOM, Johnathan. Internal refugeesq the case of the displaced in Khartoum. In: BLACK, Richard; ROBINSON, Vaughan. *Geography and refugees: patterns and processes of change*. London: Belhaven Press, 1993, p. 33-35.

a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade.<sup>592</sup> Entretanto, ainda que nitidamente progressista, havia dificuldades naturais para o acompanhamento do cumprimento das disposições pertinentes a essa Convenção, pois, diferentemente da Europa e da América, a África não estabelecera o seu sistema regional para proteção e promoção dos direitos humanos naquele continente. Somente a partir de 1979, como uma das conseqüências da XVI Sessão Ordinária da Assembléia de Chefes de Estado e de Governo da OUA, ficou definida, por meio da Resolução AHG/Dec. 115, a elaboração de uma futura Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.

A Carta Africana foi, finalmente, aprovada em 1981, na XVIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Nairóbi, mas, consoante a disposição do artigo 63 da Carta, ela necessitava da adesão da maioria absoluta dos Estados membros da Organização da Unidade Africana para que tivesse vigência. Essa condição foi cumprida e, em 21 de outubro de 1986, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos entrou em vigor. Com isso, inaugurou-se, agora, na África, um sistema regional que pode realizar um acompanhamento eficaz da promoção e respeito aos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

Na questão dos refugiados, merecem destaque três aspectos que contribuem para o fortalecimento daquela definição ampliada surgida pela Convenção de 1969 (mas, que só entrou em vigor em 20 de junho de 1974).<sup>593</sup> O primeiro encontra-se no artigo 12, da Carta Africana, que trata do direito de buscar asilo, em caso de perseguição, e a vedação à expulsão coletiva de estrangeiros;<sup>594</sup> A referência a asilo deve ser entendida de forma alargada para incluir, sem dúvida, os refugiados de acordo com as %convenções internacionais%; quanto à expulsão de estrangeiros, fica evidente que os

<sup>592</sup> Artigo I, 2, da Convenção da Organização da Unidade Africana Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados na África.

<sup>593</sup> Artigo XI, da Convenção da Organização da Unidade Africana Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados na África: %Esta Convenção entrará em vigor logo que um terço dos Estados-membro da Organização da Unidade Africana tenham depositado os seus instrumentos de ratificação%.

<sup>594</sup> Artigo 12, 2 da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos: %Toda pessoa tem direito, em caso de perseguição, de buscar e de obter asilo em território estrangeiro, em conformidade com a lei de cada país e as convenções internacionais%; também, artigo 12, 5: %A expulsão coletiva de estrangeiros é proibida. A expulsão coletiva é aquela que visa globalmente a grupos nacionais, raciais, étnicos ou religiosos%.

refugiados acham-se, nesses grupos, ligados aos motivos de nacionalidade, raça, etnia e religião. O segundo aspecto diz respeito à criação de um órgão regional para lidar com os problemas dos refugiados, pois, até então, essa era uma situação que impunha dificuldades para a concretização do conceito de refugiado na África, apesar da vanguarda da Convenção de 1969. Esse órgão foi a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, criada pelo artigo 30 da Carta Africana. A Comissão Africana, ainda que desprovida de poder jurisdicional e de força coercitiva de suas decisões, exerce, entre outras, as funções de promoção dos direitos humanos e de interpretação dos dispositivos da Carta. Na função de promoção, definida no artigo 45, 1, alíneas *a*, *b*, *c*, da Carta Africana, compete à Comissão reunir documentos, realizar estudos e pesquisas sobre problemas africanos relacionados a direitos humanos, dar pareceres, fazer recomendações, elaborar regras e princípios para solução de questões pertinentes à temática dos direitos da pessoa humana, além de cooperar com outras instituições ligadas à promoção e proteção dos direitos dos seres humanos e dos povos. Quanto à função interpretativa, constante do artigo 45, 3, da citada Carta, foi atribuída à Comissão a tarefa consultiva, diante de dispositivos da Carta Africana, quando Estado-parte, instituição da OUA ou organização reconhecida pela OUA formular pedido para tanto.

Finalmente, o terceiro aspecto diz respeito ao fato de que a Carta Africana não trouxe a previsão de um órgão dotado de poder jurisdicional, o que, de certo modo, representava uma dificuldade a mais numa proteção abrangente dos problemas dos refugiados, em virtude da falta de uma Corte com poder mínimo de coerção sobre as atividades dos Estados. Portanto, na atenção de aperfeiçoar e fortalecer a estrutura e os mecanismos de proteção do sistema africano . cuja ausência de um órgão verdadeiramente jurisdicional sentiu-se necessária ao longo dos anos de atuação da Comissão...<sup>595</sup> foi aprovado o Protocolo Adicional à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, em junho de 1998, que entrou em vigor em dezembro de 2003, e que trouxe à luz a formação de uma Corte Africana nos quadros da OUA (UA). Ressalte-se que ainda não houve nenhuma questão, relativa aos problemas

---

<sup>595</sup> BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; PEREIRA, Luciana Diniz Durães; BARROS, Marinana Andrade e. *O sistema africano de proteção dos direitos humanos e dos povos*. Disponível em: [http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/leonardo\\_nemer\\_caldeira\\_brant.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/leonardo_nemer_caldeira_brant.pdf). Acesso em 27 de agosto de 2009, p. 6920.

dos refugiados, enfrentada pela Corte, devendo-se aguardar para verificar como, com o passar dos tempos, a Corte Africana aplicará o conceito de refugiado expresso pela Convenção de 1969.

Porém, pelos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, pode-se acreditar que a Corte adotará as recomendações da Comissão no tratamento dos refugiados, por exemplo, aquelas utilizadas no texto da Resolução 114/2007, da 42ª Sessão Ordinária da comissão Africana, quando a mencionada Comissão Africana, reconhecendo os graves problemas enfrentados por refugiados e deslocados internos, sobretudo, na África Subsaariana, recomendou aos Estados-parte da Carta Africana, entre outras, que, ~~os~~ Estados que ainda não o fizeram, ratifiquem e implementem os principais instrumentos regionais e internacionais relativos aos migrantes e refugiados...<sup>596</sup> Dentre os instrumentos regionais, na mesma Resolução, a Comissão indica a implementação da Convenção Africana Relativa aos Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados, de 1969. Portanto, a Comissão revela o caminho da definição ampliada de refugiado.

Em virtude das condições reinantes no continente africano, estava claro que as disposições da Convenção de 51 não davam conta da proteção de milhões de seres humanos que foram e são, ainda hoje, obrigados a deslocamentos por motivos bem diferentes daqueles consagrados pela definição clássica de refugiado. Por conseguinte, o conceito ampliado criado pela Convenção da OUA de 69 permitiu, entre os países da África, uma maior flexibilidade para o acolhimento de pessoas na condição de refugiadas. Porém, apesar do avanço dessa nova definição, talvez pela insuficiente força de influência política nos quadros da Organização das Nações Unidas e pela fragilidade econômico-tecnológica da África, ainda não houve a incorporação ou assimilação no sistema universal de proteção dos refugiados desse conceito ampliado.

---

<sup>596</sup> Those States which have not done, so, to ratify and implement the main regional and international instruments relating to migrants and refugees – ONU. Assembleia Geral. Sobre Migração e Direitos Humanos. Resolução nº 114, de 28 de novembro de 2007, Segunda Recomendação (Resolution on Migration and Human Rights). Tradução livre do autor.

### 3.3.1.4 A América no tratamento dos refugiados

O ano de 1984 é fundamental para compreender a evolução histórica das medidas adotadas para promover a proteção internacional dos refugiados. É que, em 22 de novembro de 1984, surgiu a Declaração de Cartagena que introduziu, seguindo o caminho trilhado pela convenção da OUA, um conceito ampliado de refugiado. Assim, nos termos da Conclusão Terceira da Declaração de 1984, a definição ou o conceito de refugiado, além de permanecer utilizando os elementos da Convenção de 51 e do Protocolo de 1967, passou a considerar como refugiadas todas aquelas pessoas que tiveram que fugir dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.<sup>597</sup>

Fica evidente o salto de qualidade que se deu com essa nova definição de refugiado, ficando, praticamente, indiscutível que, no âmbito regional, a definição de refugiado é ampla o suficiente para abarcar fatos que vão desde os motivos clássicos de refúgio (previstos na Convenção de 51) até as novas situações que inquietam as comunidades das nações e fomentam alguns dos grandes debates acerca do real alcance da proteção jurídica dos refugiados. Porém, quando se verifica que, no campo do sistema regional de proteção dos direitos humanos, existe a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984) que, segundo a reafirmação de princípios contida na Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de dezembro de 1994,<sup>598</sup> é um instrumento eficaz de tutela alargada das pessoas que necessitam de auxílio, não há dúvida de que o conceito de refugiado torna-se amplo para abranger os refugiados ambientais.

<sup>597</sup> CARTAGENA. *Declaração de Cartagena*. 1984, Conclusão Terceira.

<sup>598</sup> Reafirmar a vigência dos princípios contidos na Declaração de Cartagena e desenvolvidos nos documentos sobre Princípios e Critérios para a Projeção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-Americanos na América Latina (1989) e a Avaliação da Aplicação dos referidos Princípios e Critérios (1994), reiterando em particular o valor da definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena que, por estar fundamentada em critérios objetivos, provou ser um instrumento humanitário eficaz como suporte da prática dos Estados em alargar a proteção internacional a pessoas que dela necessitam, para além do âmbito da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967+ SAN JOSÉ. Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. 1994, conclusão segunda. Grifo nosso.

Constata-se, aliás, uma impressionante sintonia entre a definição de Cartagena de 1984 e a definição doutrinária apresentada por Essam El-Hinnawi, discutida anteriormente. Logo, na ocorrência de distúrbio ambiental natural, inatural ou provocado por pessoa que coloque em risco a existência humana ou a qualidade de vida das pessoas, surge inevitável a aplicação do conceito ampliado da Declaração de Cartagena, devido tais distúrbios provocarem, pelo deslocamento forçado, uma situação típica de violação de direitos humanos (vida, segurança). Ademais, uma hipótese de catástrofe ambiental que seja tão grave, ao ponto de expor a risco as condições de existência ou a qualidade de vida dos seres humanos, poderá forçar o reconhecimento de refugiados ambientais, por causa da violação maciça de direitos humanos, uma vez que o motivo de distúrbio ambiental, nesse caso, deve ser de tal proporção que provoque o deslocamento forçado de pessoas, quando defrontadas pela ameaça de violação de direitos inerentes à sua condição de pessoa (vida, segurança e liberdade).

Um exemplo concreto dessa proteção ampliada, capaz de incluir os refugiados ambientais no âmbito da tutela internacional dos países da América, pode ser demonstrado num fato recente que fora submetido à apreciação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: o caso dos *inuit*.

#### 3.3.1.4.1 A primeira decisão internacional sobre refugiados ambientais

Em dezembro de 2005, o Conselho Circumpolar Inuit (formado por aproximadamente 155 mil pessoas que moram em regiões do Ártico e que incluem os Estados Unidos, Canadá, Rússia e Groenlândia) ingressou com uma petição perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em que alegava a violação de seus direitos como decorrência das ações e omissões dos Estados Unidos da América do Norte. Por serem o maior produtor mundial de gases de efeito estufa e relutarem a assinar o Protocolo de Quioto, para cumprimento das metas de redução dos níveis globais de poluição que contribuem para o aquecimento do planeta, os Estados Unidos foram demandados pelos *inuit*, os quais afirmaram que estavam sendo vítimas das mudanças climáticas atuais que vêm causando a elevação das temperaturas no Ártico e produzindo %a perdas de gelo marinho e derretimento de permafrost

(a camada de terra que sempre permanecia congelada), com destruição de edificações e estradas, determinando a mudança forçada de aldeias inuit.<sup>599</sup>

Um dos advogados que apoiaram o pedido dos *inuit*, Donald Goldberg, ressaltou, à época, que, ainda que qualquer decisão sobre a questão levantada pelos *inuit* não possuísse força vinculatória para obrigar os Estados Unidos ao cumprimento das recomendações da Comissão Interamericana, o fato era que uma decisão dando razão aos inuit facilitará a apresentação de queixas contra Washington perante tribunais internacionais ou contra companhias norte-americanas em tribunais federais desse país.<sup>600</sup> Assim, a petição dos *Inuit* buscava, pela primeira vez na história, uma responsabilização de todo um país pelo aquecimento global e pelas conseqüências das mudanças climáticas para um determinado povo, pois a etnia *Inuit*, segundo o documento endereçado à Comissão, está ameaçada na sua própria existência como nação, pelo impacto em suas vidas causado pelo efeito estufa, ou seja, o derretimento da camada de terra que estava sempre congelada (*permafrost*) vem acabando com as estradas e as edificações dos *Inuit*, forçando-os a constantes deslocamentos. Esses deslocamentos forçados têm como motivo o distúrbio ambiental inatural, já analisado anteriormente, e tornam os *Inuit* verdadeiros refugiados ambientais passíveis, portanto, de proteção por violação de direitos humanos. Foi nessa perspectiva, que esse povo buscou a tutela da Comissão Interamericana.

Apesar da oportunidade fabulosa que se apresentou perante a Comissão Interamericana, lamentavelmente, ela deixou escapar uma ocasião para avançar no sentido de sedimentar uma interpretação de vanguarda na defesa dos direitos humanos no planeta. O impacto de uma decisão positiva da Comissão, em reconhecer o direito da etnia *Inuit* de permanecer no seu ambiente livre de modificações causadas por distúrbios ambientais inaturais, poderia levar a uma nova fase no enfrentamento, quiçá, do próprio conceito de refugiado em nível universal, diante dos deslocamentos forçados por mudanças ambientais que constituíam a base do pedido desse povo do Ártico. Entretanto, a Comissão recuou. Em novembro de 2006, a petição do Conselho Circumpolar Inuit foi declarada inadmissível, sob o argumento de que as

---

<sup>599</sup> LEAHY, Stephen. *Povo inuit acusa Estados Unidos pela situação do clima*. Disponível em: <http://www.tierramerica.net/2005/0212/particulo.shtml>. Acesso em 11 ago. 2009.

<sup>600</sup> LEAHY, idem.

informações fornecidas no documento eram insuficientes para levar a uma provável recomendação.<sup>601</sup>

Portanto, a primeira decisão sobre violação de direitos humanos em decorrência de mudanças climáticas (quer dizer, refugiados ambientais) foi frustrante porque a Comissão Interamericana de Direitos Humanos perdeu uma oportunidade de, apreciando um problema ambiental que está na pauta dos debates ecológicos mundiais, introduzir no sistema internacional de proteção uma questão de alta relevância e que é aguardada com ansiedade pelos teóricos da problemática dos refugiados, isto é, o possível enquadramento, na definição ampliada de refugiados, daquelas pessoas que foram ou são vítimas de distúrbios ambientais graves. Mas, apesar da declaração de inadmissibilidade da petição dos *Inuit*, pode-se dizer que já se conquistou um ponto a mais no enfrentamento da matéria dos refugiados ambientais, na medida em que a simples decisão de recorrer-se à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para promover a responsabilização de um país, do porte dos Estados Unidos da América do Norte, sobre um assunto relacionado à proteção de pessoas deslocadas por efeitos ambientais, já revela uma compreensão mais abrangente do papel da Comissão e sinaliza, por certo, com possibilidades futuras de novas demandas a respeito de refugiados por motivos ambientais.

Para rematar, frise-se que, antes da apreciação desse caso dos *Inuit*, a Comissão Interamericana já havia, em outubro de 2004, discutido, entre outros casos, uma questão relacionada a uma comunidade tradicional do Equador, o povo indígena *Kichwa Sarayaku* que reclamava da exploração de suas terras por uma empresa petrolífera, com violações sistemáticas de direitos humanos (propriedade, livre circulação, integridade pessoal, vida, entre outros). Nesse caso, contudo, a Comissão declarou admissível o caso, diante das situações de grave perigo em que se viu a referida população indígena.<sup>602</sup> Guardadas as peculiaridades dos casos, percebe-se que os mesmos perigos que ameaçavam a comunidade *Kichwa*, também, afligem os *Inuit*, com a diferença de que %a

---

<sup>601</sup> Disponível em: [http://74.125.115.132/translate\\_c?hl=pt-BR&langpair=en%7Cpt&u=http://vlex.com/v](http://74.125.115.132/translate_c?hl=pt-BR&langpair=en%7Cpt&u=http://vlex.com/v). Acesso em 11 ago. 2009.

<sup>602</sup> Cf. OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Petição de Admissibilidade nº 167/03, Caso Povo Indígena de Sarayaku versus República do Equador, de 13 de outubro de 2004. *Informe nº 62/04*, out. 2004.

insuficiência das informações+, no caso dos *Inuit*, gira em torno da discussão quase que interminável entre aqueles que defendem um agravamento real das condições climáticas, causado pelas atividades humanas industriais, e outros que sustentam que os níveis atuais de aquecimento são naturais e não podem ser imputados a nenhum país. Em meio a essa incerteza, prevaleceu o formalismo da Comissão, mas que poderia muito bem ter decidido, com base no princípio da precaução, em favor dos povos *Inuit* e em defesa das multidões de refugiados ambientais espalhados pelas Américas. Por fim, deve-se, entretanto, evitar qualquer interpretação equivocada, no sentido de pensar que a Comissão recuou por temor aos Estados Unidos, pois, em várias outras demandas, tanto a Comissão quanto a Corte já demonstraram sua independência e sua força perante os possíveis atos de violação de direitos humanos da nação americana.<sup>603</sup>

#### 3.3.1.4.2 O Plano de Ação do México

Em 2004, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados completava 20 anos. Em resposta a esse marco histórico, vinte países da América Latina reuniram-se na cidade do México e aprovaram um dos mais importantes documentos regionais para o fortalecimento da proteção internacional dos refugiados na América Latina, a Declaração e Plano de Ação do México (PAM).

O PAM envolve um conjunto de medidas estratégicas que objetivam enfrentar a complexa situação dos deslocamentos forçados na América Latina, principalmente, mas, sem descuidar da tutela aos refugiados de outros continentes. Constitui-se num instrumento programático e que serve, portanto, de orientação às políticas dos Estados para os desafios em áreas específicas de proteção aos refugiados, sendo definidos, assim, alguns programas básicos de atuação, tais como, o Programa latino-americano de formação em proteção internacional dos refugiados; o Programa de fortalecimento das comissões nacionais de refugiados; o Programa de fortalecimento das redes nacionais e

---

<sup>603</sup> Cf. OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Determina, entre outras medidas, o fechamento imediato do centro de detenção de Guantánamo. Resolução nº 1/06, 2006; também, OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Petição de Admissibilidade nº 1490/05, Caso Jessica González e outros versus Estados Unidos, de 24 de julho de 2007. *Informe nº 52/07*, jul. 2007. Assim, O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos tem sido forte o suficiente para enfrentar a circunstância de que os Estados Unidos não ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

regionais de proteção, além de outros programas de soluções duradouras (cidades solidárias, fronteiras solidárias e reassentamento solidário).<sup>604</sup>

Trata-se, desse modo, de um documento extremamente relevante na política de proteção dos refugiados na América Latina, pois o PAM reconheceu algumas situações que favorecem um tratamento mais adequado da questão dos refugiados. Dentre as várias temáticas abordadas pelo Plano de Ação do México, duas são dignas de nota, para o propósito deste trabalho. Primeira, o reconhecimento da importância dos princípios consagrados pela Declaração de Cartagena de 1984, impondo-se a necessidade de que a definição de refugiado, nela contida, seja sistematizada pela doutrina e prática dos Estados, tornando precisos os critérios interpretativos a serem utilizados pela jurisprudência dos órgãos e tribunais de direitos humanos.<sup>605</sup> Segunda, a reafirmação da Declaração de São José de 1994 sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, que reconhece a importância da temática dos deslocados internos, como objeto de preocupação não apenas dos Estados dos quais eles sejam nacionais, mas, da comunidade internacional como um todo, devido a sua conexão com as causas que originam os fluxos de refugiados.<sup>606</sup>

A Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, mencionada pelo PAM, realmente, trouxe uma significativa contribuição para o desafio de diminuir a diferença conceitual entre refugiados e deslocados internos. Assim, na cláusula décima sexta, a Declaração de 1994 concluiu que aos deslocados internos deve-se garantir um conjunto mínimo de direitos, v.g., a aplicação das normas de direitos humanos e, se for o caso, do Direito Internacional Humanitário, assim como, por analogia, de alguns princípios pertinentes do Direito dos Refugiados, como o princípio do *non-refoulement*.<sup>607</sup> Essa possibilidade de aplicação de princípios oriundos da Convenção de 1954 sobre Refugiados, no tratamento dos Deslocados Internos, já demonstra a existência de forças de aproximação entre os dois conceitos. À proporção em que os princípios tradicionalmente aplicáveis aos refugiados forem, também, objeto de incidência na questão dos deslocados internos, tenderão a

<sup>604</sup> Plano de Ação do México, capítulos segundo e terceiro.

<sup>605</sup> Idem, capítulo primeiro.

<sup>606</sup> Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina.

<sup>607</sup> SAN JOSÉ. Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas.1994, cláusula décima sexta.

desaparecer as eventuais diferenças entre as formas de considerar o problema dos deslocamentos forçados, nos níveis nacionais e internacionais, conforme se cuide dos deslocados internos e dos refugiados, respectivamente. Aliás, a redação do mencionado dispositivo da Declaração de São José sobre Refugiados deixa evidente a conjugação de normas de Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados na disciplina da situação dos deslocados internos. Nesse aspecto, então, cada vez mais, ressalta a importância de um esforço interpretativo para a formação de uma definição única de refugiados e deslocados internos, rompendo-se com a barreira territorial (fronteiriça) como critério impeditivo para essa distinção.

### 3.3.1.5 O Brasil no tratamento dos refugiados

O Brasil é signatário da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Também, filiou-se às conclusões da Declaração de Cartagena de 1984, ao incorporar, em sua legislação interna, a definição ampliada sobre o *status* de refugiado, conforme expresso no artigo 1º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.<sup>608</sup> Segundo dados recentes, no Brasil, existem 4.153 refugiados de 72 diferentes nacionalidades, sendo a maior parte constituída de africanos (67,5%), sobretudo de Angola (42,1%), vindo, depois, os refugiados das Américas (19,5%), principalmente colombianos (13,4%).<sup>609</sup> Portanto, aderindo aos principais documentos internacionais que cuidam dos refugiados no mundo, possuindo uma legislação nacional que regulamenta o tratamento dos refugiados por meio, inclusive, da criação de um Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), além de estabelecer um procedimento detalhado para o reconhecimento da condição de refugiado, o Brasil destaca-se como uma das nações que procuram, realmente, promover a tutela dos seres humanos forçados aos deslocamentos. Ademais, em que pese ser recente a Lei nº

<sup>608</sup> Art. 1º da Lei nº 9.474/97: ~~Se~~ será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I . devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II . não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III . devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

<sup>609</sup>

Disponível

em:

<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B7071TEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE70>. Acesso em 18 ago. 2009.

9.474/97, já se pode avaliar em julgados do CONARE e do Supremo Tribunal Federal a tendência em respeitar a condição do refugiado diante dos graves problemas de que são vítimas as pessoas forçadas à mobilidade.

No que diz respeito ao CONARE, por exemplo, observa-se que esse órgão colegiado, tal como estruturado pela Lei nº 9.474/97, representa um passo importantíssimo na proteção dos refugiados no território nacional. Nesse sentido, o CONARE atua no julgamento dos requerimentos de refúgio, procurando descentralizar e tornar mais célere e segura ao refugiado a tramitação do pedido, como, por exemplo, incluindo a Cáritas Arquidiocesana como o local para preenchimento e remessa do questionário para solicitação de refúgio.<sup>610</sup> No âmbito das Resoluções Normativas do CONARE, merece destaque a Resolução nº 04, de 1 de dezembro de 1998 que, regulamentando o artigo 2º da Lei nº 9.474/97, considerou como dependentes do refugiado, entre outros, os irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade, desde que não possam sustentar-se por conta própria. No parágrafo primeiro, do referido dispositivo, estabeleceu, ainda, a figura jurídica do ~~órfão~~ ~~por equiparação~~, ou seja, aquele menor de idade que, ainda que tenha os pais vivos, estes se encontram presos ou desaparecidos. A todos esses são extensivos os efeitos da condição de refugiado.

Quanto ao Supremo Tribunal Federal (STF), verifica-se que a Corte Suprema vem adotando uma postura correta no julgamento de processo que diz respeito a refugiados. Já foi discutido, anteriormente, o posicionamento do STF, quando enfrentou uma questão relacionada à extradição de refugiado.<sup>611</sup> O Supremo Tribunal, entretanto, foi acionado para novamente julgar, talvez, um dos casos mais importantes ligados à questão dos refugiados no Brasil, nos últimos tempos: o caso Cesare Battisti.

---

<sup>610</sup> Cf. CONARE. Adota o modelo de questionário para a solicitação de refúgio. Resolução Normativa nº 02, 27 out. 1998. [s.l.; s.n.].

<sup>611</sup> Cf., nesta obra, capítulo II, seção 2.3.3.2.1.

### 3.3.1.5.1 O caso do refugiado Cesare Battisti

Battisti foi um ativista político dos anos de chumbo na Itália, entre 1970 a 1980, integrando Organização político-partidária daquele país. No mês de junho de 1978 e abril de 1979, foram imputados a Battisti alguns crimes, como homicídios e associação subversiva. Em 1981, o italiano fugiu para a França e teve a sua condição de refugiado reconhecida nesse país, onde permaneceu por mais de dez anos até que, no governo de Jacques Chirac, foi revogado o seu *status* de refugiado, o que ocasionaria, também, a extradição de Battisti para a Itália. Diante dessa iminente possibilidade, Cesare Battisti fugiu para o Brasil, onde foi preso e passou a aguardar o julgamento definitivo de sua situação jurídica.

O caso Battisti pode ser examinado em duas direções que se encontram, na realidade, conectadas. Na primeira, administrativa, tratou-se da situação ou condição de refugiado do militante político italiano. Nesse aspecto, Battisti teve o seu requerimento de reconhecimento da condição de refugiado negado pelo CONARE, por entender que não estava presente nenhuma das hipóteses que autorizam a decisão positiva do *status* de refugiado, estabelecidas no artigo 1º da Lei nº 9.474/97. Diante da negativa, com base no artigo 29 da referida Lei, o italiano recorreu dessa decisão do CONARE para o Ministro de Estado da Justiça do Brasil, pedindo reconsideração. O Ministro da Justiça, Sr. Tarso Genro, numa decisão relativamente extensa, fundamentou-se no artigo 1º, inciso I, da Lei nº 9.474/97 (devido a fundados temores de perseguição por motivos de (...) opiniões políticas...) para reconhecer a condição de refugiado de Battisti.

No decorrer da fundamentação de sua decisão, o Ministro da Justiça destacou que a França já havia concedido, anteriormente, o refúgio a Battisti, mas que, devido a razões eminentemente políticas, o abrigo no solo francês tornou-se inviável e, assim, o Brasil, segundo o Ministro, passou a ser depositário de um cidadão, de fato expulso de um território por decisão política. Mas, o interessante da decisão do pedido de refúgio de Battisti é que, ao enfrentar o artigo 3º, inciso III, da Lei nº 9.474/97,<sup>612</sup> o Ministro da Justiça

---

<sup>612</sup> Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que: III . tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participação de atos terroristas ou tráfico de drogas;

concluiu que, os homicídios imputados ao solicitante de refúgio, estavam sob o manto de uma profunda dúvida a respeito da garantia do direito ao devido processo legal. Desse modo, alicerçado no princípio *in dubio pro reo*, o Sr. Ministro declarou que na dúvida, a decisão de reconhecimento deverá inclinar-se a favor do solicitante do refúgio.<sup>613</sup> Com isso, introduziu-se um fator favorável na proteção dos refugiados no Brasil, na medida em que a decisão de reconhecimento dessa condição passa, agora, pela aplicação de uma regra geral que favorece a dignidade da pessoa humana, ou seja, na dúvida, decide-se em favor do solicitante de refúgio. Com tal fundamento, o Ministro da Justiça deu provimento ao recurso de modificação da decisão negativa do CONARE e reconheceu a Cesare Battisti a condição de refugiado.

A segunda direção em que pode ser examinado o caso Battisti é a jurisdicional, isto é, como essa questão recebe julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Via de regra, as situações ligadas aos refugiados permanecem na esfera do CONARE, mas, vez por outra, devido à solicitação de extradição por Estado estrangeiro, elas acabam sob apreciação do STF, que é o Órgão do Poder Judiciário competente originariamente para o processo e julgamento, nessa hipótese, consoante o disposto no artigo 102, inciso I, alínea g, da Constituição Federal de 1988.

No Supremo Tribunal, existem alguns processos relacionados a Cesare Battisti (pedido de prisão preventiva para extradição - Proc. Nº 581; Habeas Corpus nº 92251; Mandado de Segurança nº 27875). Mas, sem dúvida, o mais importante e decisivo processo movido contra Battisti é a Solicitação de Extradição nº 1085, de 04 de maio de 2007, formulada pelo Governo da Itália, distribuído por prevenção (devido ao conhecimento da prisão preventiva para extradição nº 581) ao Ministro Celso de Mello que, posteriormente, declarou-se suspeito por motivo íntimo, sendo redistribuído o feito ao Ministro Cezar Peluso. O pedido de extradição obteve parecer favorável da Procuradoria Geral da República, no dia 01 de abril de 2008 e, na data de 12 de junho do mesmo ano, foi reiterada a manifestação pela procedência da solicitação de extradição.

---

<sup>613</sup> Cf. BRASIL. Conare. Recurso. Negativa. Condição de Refugiado. Carência de Pressupostos. Processo nº 08000.011373/2008-83. Interessado: Cesare Battisti. Ministro de Estado da Justiça Tarso Genro, Brasília 13 de janeiro de 2009, parágrafo 39.

Foi em meio a esse processo e julgamento perante a Corte Suprema que saiu a decisão do Ministro da Justiça, reconhecendo a condição de refugiado a Cesare Battisti. Tal fato, contudo, longe de terminar com a discussão do caso, levou o novo relator do processo a encaminhar os autos de extradição novamente à Procuradoria Geral da República, afirmando que caberia ainda ao STF considerar a necessidade de atestar a plena identidade entre os fatos motivadores do reconhecimento da condição de refugiado e aqueles que fundamentam o pedido de extradição.<sup>614</sup> Agora, com fundamento no artigo 33 da Lei nº 9.474/97,<sup>615</sup> a Procuradoria manifestou-se em dois sentidos: extinção do processo sem julgamento do mérito com a consequente expedição de alvará de soltura a Battisti; mas, caso o mérito seja julgado, a Procuradoria Geral da República manteve a posição pela procedência do pedido de extradição. Finalmente, no dia 24 de agosto de 2009, o processo foi despachado para ser remetido à Mesa, a fim de que fosse julgado pelo Supremo Tribunal Federal. No dia 09 de setembro de 2009, então, o Relator do processo de extradição, Ministro Cezar Peluso, votou pela extradição do italiano, impondo a condição de que Battisti não ficasse mais de 30 anos preso (tempo máximo de cumprimento de pena privativa de liberdade no Brasil). Na discussão da causa, alguns Ministros do Supremo declararam que a concessão de refúgio pelo Brasil fora ilegal, por tratar-se de crime comum, enquanto que outros sustentaram que, uma vez concedido o refúgio pelo Poder Executivo, ele se torna irrevogável por parte do Poder Judiciário. O processo, então, encontrou-se com pedido de vista para o Ministro Marco Aurélio Mello, mas, como a votação ficou com 4 votos favoráveis e 3 contra à extradição e faltavam, em tese, apenas dois Ministros votarem, tudo indicava que, lamentavelmente, Battisti seria extraditado. Talvez, a única forma de evitar a extradição residisse na indicação do novo Ministro do Supremo Tribunal, feita pelo Presidente da República, caso fosse dado a ele o direito de participar do julgamento, pois, provavelmente, o novel membro da Corte Suprema decidiria pela manutenção do refúgio já concedido, instaurando-se, assim, um empate

---

<sup>614</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo de Extradição nº 1085. Despacho de 16 de janeiro de 2009.

<sup>615</sup> Artigo 33 da Lei nº 9.474/97: "O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio".

que deveria ser dirimido, de alguma forma, pelo STF. Tal, contudo, não aconteceu, pois, no dia 18 de novembro de 2009, o Supremo Tribunal Federal, em apertada decisão (5X4), autorizou a extradição de Battisti, revogando o refúgio anteriormente concedido ao italiano.

O que, todavia, causou perplexidade na comunidade jurídica foi que o mesmo STF decidiu (também, por 5X4) que caberia ao Presidente da República decidir a respeito da entrega, ou não, de Battisti ao governo da Itália!

Como se verifica, tratou-se de uma situação singular com que se deparou o Supremo Tribunal Federal, pois envolveu a discussão de dois institutos diversos, a extradição e o refúgio. Pelo andamento do processo e tendo em conta ainda o disposto no artigo 33 da Lei nº 9.474/97, a situação indicava que os Ministros do Supremo só poderiam apreciar o mérito do pedido de extradição, depois de examinar a condição de refugiado de Battisti. Mas, havia outra questão que deve ser destacada. A decisão unilateral do Ministro da Justiça em conceder o *status* de refugiado a Battisti poderia ser objeto de modificação pela mais alta Corte de Justiça do país? Havia um Mandado de Segurança, aliás, que objetiva, em última análise, desfazer a decisão concessiva de refúgio a Cesare Battisti e que fora julgado em conjunto com o processo de extradição. A posição do Supremo Tribunal tinha sido, até essa emblemática decisão, em matéria de refugiado, no sentido de respeitar o art. 33 da Lei nº 9.474/97, não interferindo, portanto, na decisão concessiva de refúgio pelo CONARE. Mas, o caso Battisti apresentou algo novo, pois o CONARE não reconheceu o preenchimento das condições indispensáveis à obtenção de refúgio ao requerente, enquanto que o Ministro da Justiça entendeu de modo diverso e reconheceu o *status* de refugiado a Cesare Battisti, modificando, assim, aquilo que fora decidido anteriormente pelo Comitê Nacional para os Refugiados.

Seja como for, apresentou-se uma ocasião única na questão do tratamento de refugiado no Brasil que, por certo, chamou a atenção da comunidade internacional. Se, de um lado, o Supremo Tribunal Federal teve o entendimento de que é possível, por via de Mandado de Segurança impetrado pela República da Itália, revogar a decisão concessiva da condição de refugiado, acabou, em última análise, esvaziando a inteligência do próprio art. 33 da Lei nº 9.474/97, na medida em que a consequência dessa decisão foi

fatalmente a autorização de extradição de Cesar Battisti, ou seja, o Governo italiano conseguiu, por via transversa, a modificação de uma situação que colocara alguém na condição de refugiado, por ser perseguido politicamente (opinião política). Esse fato, considerado isoladamente, representa um grave perigo ao instituto do refúgio, uma vez que implica numa violação de um princípio geral de direito internacional dos refugiados, que é o *non-refoulement*. Declarar que uma pessoa é refugiada significa, acima de tudo, que se trata de alguém perseguido e que não pode ou não quer voltar ao seu país de nacionalidade, tendo, por conseguinte, um claro elemento subjetivo; desconsiderar esse fato e devolver uma pessoa que se acha sob essa condição representa uma violação à dignidade da pessoa humana do refugiado. Se, por outro lado, o STF julgasse improcedente o Mandado de Segurança, restaria ainda a necessidade de apreciar o pedido de extradição formulado contra Battisti. Nesse aspecto, dois caminhos poderiam ser trilhados pela Corte Suprema de Justiça.

O primeiro caminho seria a extinção do processo de extradição sem julgamento do mérito, respeitando, dessa maneira, a decisão concessiva da condição de refugiado a Battisti. Essa tinha sido, de regra, a postura assumida pela Corte Suprema, pois a lei nacional que regulamenta o instituto de refúgio no Brasil, em sintonia com os principais documentos que cuidam da proteção do refugiado no mundo e na América (Convenção de 51, Protocolo de 67, Declaração de Cartagena de 84), é expressa em afirmar que o reconhecimento da condição de refugiado obstaculiza o seguimento de qualquer pedido de extradição. Logo, como Battisti fora colocado sob a condição de refugiado, por ato unilateral (mas legal) do Ministro da Justiça, não haveria razão em apreciar o pedido da Itália em requerer a extradição de seu nacional. Diante do quadro de perseguição do governo italiano em relação àquele nacional, impõe-se o interesse de toda a comunidade internacional em impedir a continuidade da perseguição e, desse modo, o Brasil é o portador da materialização dessa vontade de proteção que deveria prevalecer acima dos interesses partidários ou nacionalistas de qualquer nação.

O segundo caminho a ser percorrido pelo Supremo Tribunal seria ingressar na apreciação do mérito, mas julgar improcedente o pedido de extradição. Aqui, o Tribunal guardião da Constituição defrontar-se-ia com a

ponderação entre dois institutos protegidos por normas internacionais: a extradição e o refúgio. Ora, por essa perspectiva, a posição do Supremo Tribunal Federal deveria ser pela improcedência do pedido de extradição, diferentemente do que sustentou a Procuradoria Geral da República em seu parecer no bojo dos autos. É que a extradição favorece aos interesses do Estado italiano, ao passo que o refúgio, constituindo-se num instituto de abrangência muito mais elástica do que aquela, tem o seu fundamento na necessidade de proteção do ser humano pela situação de perseguido em que se encontra. O refúgio, então, volta-se contra o Estado perseguidor e em favor da pessoa perseguida. Por isso, não fazia sentido algum que o STF desfizesse a decisão que concedeu a condição de refugiado a Battisti e, concomitantemente, decidisse pela extradição do italiano ao seu país para cumprimento de pena perpétua, decorrente de duas sentenças criminais. Se a Corte Suprema adotasse (como de fato adotou) a posição favorável à extradição de Battisti, estaria modificando o próprio procedimento para reconhecimento da condição jurídica de refugiado, pois, se ao Supremo Tribunal for possível a revogação judicial do *status* de refugiado, o inverso também será verdadeiro, isto é, qualquer pessoa poderá buscar a proteção jurídica do refúgio perante a Corte Suprema. Desse modo, várias normas dispostas na Lei nº 9.474/97 terão que ser revogadas pelo STF, como, por exemplo, o artigo 41 que diz que ~~na~~ decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível...+.

Dessa maneira, quando o Supremo Tribunal Federal entendeu que é possível extraditar uma pessoa, por meio da revogação judicial do ato concessivo de refúgio, acabou, na realidade, ~~criando~~ de morte+ a regulamentação do instituto de proteção do refugiado, tal como estabelecida pela lei brasileira. Nesse aspecto, esse fato representa um retrocesso das políticas atuais de tutela ao refugiado no Brasil, uma vez que a lei nacional sobre refugiados, além de ser uma das mais elogiadas pela comunidade internacional, caminha na linha de orientação protetiva contemporânea, expressa, inclusive, pelo Plano de Ação do México que procura o fortalecimento dos Comitês Nacionais para Refugiados e que tem servido de

paradigma para outros países da América Latina.<sup>616</sup> Com efeito, se o caminho da proteção mais ampla é indicado como a descentralização do processo de reconhecimento de refugiado, tal como se acha atualmente expresso pela Lei nº 9.474/97, não havia razão que justificasse a intervenção do Poder Judiciário para, substituindo a atribuição do CONARE e o procedimento criado pela referida Lei (aí, incluindo o grau de recurso para o Ministro da Justiça), alterar esse procedimento, burocratizando por meio de um processo contraditório e demorado o reconhecimento de uma situação que exige uma rápida definição jurídica.

Enfim, o que não se deve esquecer, em casos como o do italiano Cesare Battisti, é que o motivo fundamental para a concessão do refúgio é a existência de uma situação de grave violação de direitos humanos, consubstanciada numa perseguição de que fora vítima o ser humano. A atuação célere de um Estado para proteger o refugiado, como fez o Brasil, destina-se, portanto, para a proteção efetiva da pessoa humana atingida pelo ato violador. Não devolver Cesare Battisti ao Governo da Itália, mais do que obediência ao princípio do *non-refoulement* (artigo 33, § 1, da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados), significava uma defesa intransigente da dignidade do ser humano, um reforço do conjunto de normas internacionais e nacionais que orientam a tutela de todos aqueles que são forçados, pelos mais diversos motivos, aos deslocamentos sobre o planeta. Todavia, desse modo não entendeu o Supremo Tribunal e disso resultou uma decisão, no mínimo, contraditória, pois a Alta Corte de Justiça autorizou a extradição, mas deixou a cargo do Presidente a decisão final de entregar, ou não, Battisti. As conseqüências futuras para o processo de refúgio, no Brasil, entretanto, dessa decisão do STF, somente o tempo irá demonstrar.

---

<sup>616</sup> A avaliação indica, entre outras, que Brasil publico recentemente un compendio de la jurisprudencia de la Comisión Nacional de Refugiados. Esto ayudará a una de las principales metas del PAM: la descentralización del proceso de determinación de la condición de refugiado, favoreciendo su regionalización+ (A avaliação indica, entre outras, que o Brasil publicou recentemente um compêndio da jurisprudência do Comitê Nacional para os Refugiados. Isso ajudará a uma das principais metas do PAM: a descentralização do processo de determinação da condição de refugiado, favorecendo a sua regionalização+). ACNUR. *Plan de acción de México: el impacto de la solidaridad regional*. San José, Costa Rica: Editorama, 2007, p. 12. Tradução livre do autor.

### 3.3.1.5.2 Os refugiados ambientais perante a lei brasileira

A Lei nacional nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ao estabelecer que será reconhecido como refugiado o indivíduo que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país,<sup>617</sup> acabou por ampliar sensivelmente a definição de refugiado. Nesse aspecto, não há mais dúvida, diante dos termos empregados pela legislação brasileira, de que os refugiados ambientais podem reivindicar no CONARE o reconhecimento do *status* de refugiado.

Ao adotar a expressão grave e generalizada violação de direitos humanos, o Brasil acatou a recomendação do conceito de refugiado proposto pela Declaração de Cartagena de 1984, mais precisamente a conclusão terceira que considerou como refugiadas, entre outras situações, também, quando as pessoas foram ameaçadas pela violação maciça dos direitos humanos.<sup>618</sup> Desse modo, a definição brasileira deu um salto fabuloso no tratamento dos refugiados no território nacional, pois, além dos motivos elencados pela Convenção de 51, todos aqueles que sofrerem grave e generalizado ataque à integridade de seus direitos inerentes à sua condição humana, poderão, agora, recorrer à proteção da nação brasileira, a fim de obter o reconhecimento da condição de refugiado. As considerações já formuladas a respeito desse conceito presente na Declaração de Cartagena de 1984, por evidência, aplicam-se à interpretação do dispositivo do artigo 3º, inciso III, da Lei nº 9.474/97.<sup>619</sup>

A questão que demanda uma atenção a mais consiste em identificar se a grave e generalizada violação de direitos humanos, fundamentadora da condição de refugiado no Brasil, aplica-se nas situações das pessoas alcançadas por distúrbios ambientais, naturais, inaturais, ou provocados pelo ser humano. Ora, no ano de 1972, a Conferência de Estocolmo declarava que o homem tem o direito fundamental à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar

<sup>617</sup> Artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/97.

<sup>618</sup> CARTAGENA. *Declaração de Cartagena*. 1984, conclusão terceira.

<sup>619</sup> Remete-se, portanto, o leitor ao item 2.1.2.3., desta obra.

uma vida digna, gozar de bem estar...<sup>620</sup> Há, portanto, um direito fundamental (direito humano) a um meio ambiente de qualidade, mas que impõe à pessoa humana, em contrapartida, o dever, incluindo um dever ético fundamental, de respeito ambiental indispensável para uma vida harmônica não apenas entre os membros da sociedade, mas entre esses e a própria natureza no sentido mais amplo, pois o ser humano *é* portador solene de obrigações de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.<sup>621</sup> No mesmo sentido, a Rio 92 e a conseqüente Carta da Terra estabeleceram como princípio 1 que os seres humanos *têm* direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.<sup>622</sup> Como se observa, a questão ambiental foi erigida, sobretudo, a partir dos anos setenta do século passado, à condição de direito fundamental (direito humano positivado constitucionalmente), inerente, assim, à condição da pessoa humana. Mas, o direito ao meio ambiente constitui-se em direito de terceira dimensão, pois se encontra assentado em princípios de solidariedade com clara titularidade difusa, coletiva, diferentemente dos demais direitos de primeira dimensão (civis e políticos) e de segunda dimensão (sociais, culturais e econômicos).<sup>623</sup>

Fensterseifer, após realizar uma exaustiva fundamentação para a identificação do direito ao ambiente como direito fundamental de terceira dimensão, conclui que, *o* direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, e o decorrente dever fundamental de proteção ambiental, passa a integrar a esfera dos valores permanentes e indisponíveis da sociedade brasileira...<sup>624</sup> Aliás, essa afirmação encontra-se em consonância com os anteriores princípios da Declaração de Estocolmo, como dito acima, que já afirmava, na segunda metade do século XX, a conexão entre o direito e o dever ao ambiente de qualidade. Por ser um direito fundamental inerente à pessoa humana, o direito

<sup>620</sup> ONU. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*. 1972, Princípio primeiro.

<sup>621</sup> Idem, princípio primeiro.

<sup>622</sup> ONU. *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 1992.

<sup>623</sup> Utiliza-se o termo *dimensão* para simplesmente evitar a idéia de *superposição* que a palavra *geração* talvez possa imprimir à doutrina dos direitos humanos. Mas, é comum o uso dos dois termos; inclusive o STF, em famosa decisão em que reconhece o direito ao ambiente como direito fundamental, remete-se ao *direito à integridade do meio ambiente*. típico direito de terceira geração -. Cf. STF, Tribunal Pleno, MS 22.164-SP, Rel. Min. Celso de Mello, v. unân., publicado no DJ 17.11.1995.

<sup>624</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 170.

ao meio ambiente insere-se como essencial à dignidade do ser humano, apresentando-se, dessa maneira, como fundamento do Estado Democrático de Direito no Brasil (artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal) e que exige %a dos poderes públicos e da sociedade sua atenta observância, guarda e promoção+.<sup>625</sup>

Porém, como destacou José Cláudio Brito, propondo uma classificação dos direitos humanos com base no interesse protegido, e tomando como exemplo o direito ao meio ambiente, %a embora ele seja conceitualmente difuso, nada impede que seja protegido, em determinadas circunstâncias, em favor de um só indivíduo e, às vezes, de uma coletividade determinada+.<sup>626</sup> Esse aspecto tem muita pertinência quando se trata da questão dos refugiados ambientais, pois, a Lei nº 9.474/97, ao afirmar que a grave e generalizada violação de direitos humanos constitui-se em motivo para o reconhecimento da condição de refugiado, aproximou o direito humano ao meio ambiente da matéria relacionada à proteção dos refugiados. Logo, a lei brasileira, ao regulamentar os mecanismos da Convenção de 51, provocou definitivamente o surgimento de uma nova categoria de refugiados, os refugiados ambientais. Esses refugiados, entretanto, quando deparados com a situação ambiental concreta que motive a fuga de seu país de nacionalidade para o Brasil, poderão encontrar-se em duas situações: a exigência de uma proteção individual ou a demanda de uma tutela coletiva (no caso de um grupo de refugiados).

Portanto, apesar de ser uma idéia relativamente pouco desenvolvida, a proposta de José Cláudio Brito serve muito bem para aplicação na questão dos refugiados ambientais. É que o ambiente, como direito de terceira dimensão, é predominantemente difuso; mas, essa característica não pode ser entendida de modo absoluto, para excluir as necessárias conexões que possibilitem a ampliação dos mecanismos de proteção aos seres humanos. Nesse sentido, tendo como linha diretiva o interesse protegido sob a perspectiva do titular, pode-se realizar a aglutinação entre o direito dos refugiados e o direito

---

<sup>625</sup> Idem, p. 170.

<sup>626</sup> BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Direitos Humanos: algumas questões recorrentes: em busca de uma classificação jurídica. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). *Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do estatuto dos refugiados (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997)*, op. cit., p. 42.

ambiental, a fim de que as disposições inseridas na Lei nº 9.474/97, que permitem o reconhecimento da condição de refugiado devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, possam ser estendidas à definição de refugiado ambiental.

A razão dessa conclusão é simples. Qualquer distúrbio ambiental grave, capaz, portanto, de provocar uma alteração ambiental significativa para a existência das pessoas, inevitavelmente, conduzirá a uma violação de direitos humanos, devido a variadas circunstâncias que vão desde a exposição do perigo à vida das pessoas até a afetação do *macrobem* ecológico. Ou seja, qualquer distúrbio ambiental que tenha repercussão sobre a vida humana, obrigando-a ao deslocamento, poderá ser reconhecido como causa suficiente para a condição de refugiado, no caso, refugiado ambiental. Mas, uma vez que, em razão da natureza difusa do *macrobem* ambiental, o ambiente não pode ser individualizado, devendo ser compreendido como a unidade e a totalidade das relações presentes no meio natural,<sup>627</sup> a possibilidade de reconhecimento individual ou coletivo da condição de refugiado ambiental passa, também, pela necessidade de proteção do ser humano, quando exposto à situação de violação de seu direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Pelo que se expôs, verifica-se que a lei brasileira nº 9.474/97, com a sua definição ampliada de refugiado, acabou permitindo a inclusão de outras categorias de refugiados no rol restritivo das situações elencadas pela convenção de 51. Dentre essas novas categorias, destacam-se os refugiados ambientais que, tanto perante o sistema de proteção de direitos humanos vigente na América quanto, especificamente, em face do sistema brasileiro, passaram a ter a oportunidade de uma proteção mais efetiva, à luz do direito dos refugiados. Essa nova feição que o direito dos refugiados assume no Brasil, incluindo, sob a tutela do Estado, as pessoas forçadas ao deslocamento em virtude de situações ambientais desfavoráveis, precisa, contudo, avançar para que surjam efetivamente os casos concretos de proteção oficial a refugiados ambientais.

O ambiente representa um *macrobem* e constitui-se num direito fundamental inerente à pessoa humana, tornando-se uma realidade que

---

<sup>627</sup> FENSTERSEIFER, idem, p. 165.

adquiriu reconhecimento, inclusive, perante a Corte Suprema de Justiça do país; a pessoa humana que sofre violação em relação a esse direito ambiental poderá enquadrar-se na definição do artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/97 e isso parece ser algo, também, possível e irreversível. Resta, agora, que outras condições sejam desenvolvidas para que a legislação nacional consiga contemplar os refugiados ambientais que, por acaso, busquem auxílio no território nacional. Tais condições podem ser, entre outras, promover uma maior visibilidade dos trabalhos do CONARE, divulgação da legislação nacional sobre refugiados, incentivo à produção acadêmica sobre o direito dos refugiados, buscando, inclusive, a sua inclusão nos currículos universitários, reforço jurisprudencial da condição de refugiado, não se permitindo, em hipótese alguma, a extradição ou qualquer outra medida que relativize o direito fundamental ao refúgio perante a comunidade internacional.

### 3.3.1.5.3 Os refugiados ambientais na política nacional do ambiente

Um aspecto que merece uma reflexão e maior discussão é a necessidade de introduzir-se, por meio de instrumentos jurídicos variados (Lei, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Ambiental, Termo de Ajustamento de Conduta, etc.), um reconhecimento da categoria de refugiados ambientais perante assuntos ligados ao meio ambiente. A Constituição Federal de 1988 estipulou, como forma de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o dever ao Poder Público de exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.<sup>628</sup> Isso significa, então, que o EPIA (estudo prévio de impacto ambiental) tornou-se um requisito indispensável para o licenciamento de construção, instalação, reforma e funcionamento de empreendimentos ou atividades capazes de gerar degradação ambiental.<sup>629</sup>

---

<sup>628</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988, art. 225, § 1º, inciso IV.

<sup>629</sup> A respeito da política ambiental constitucional brasileira, incluindo as recentes regulamentações introduzidas pela Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, cf. LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes, op. cit., p. 230 *usque* 316.

Na realidade, antes mesmo que a Constituição da República de 1988 declarasse, expressamente, a necessidade do estudo prévio de impacto ambiental, a Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, já impunha a exigência do licenciamento prévio, por órgão estadual competente, para que os estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental...<sup>630</sup> pudessem construir, instalar, ampliar e funcionar. Posteriormente, em sintonia com essa Política Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) definiu, por intermédio da Resolução nº 001/86, as situações específicas das atividades modificadoras do ambiente e que, por isso, dependeriam de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).<sup>631</sup> Portanto, quando da realização dos estudos necessários ao processo de licenciamento, que deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor,<sup>632</sup> os profissionais habilitados a concluir os estudos devem observar, dentre as exigências elencadas pelo art. 5º da mencionada Resolução nº 001/86, a hipótese de, em todas as fases do empreendimento, surgirem pessoas alcançadas pelas atividades modificadoras do ambiente, quer dizer, produção de refugiados ambientais.

Esse aspecto é importantíssimo para uma política nacional do meio ambiente que tenha por objetivo preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental que seja propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional, à proteção da dignidade da vida humana...<sup>633</sup> Desse modo, partindo da

---

<sup>630</sup> BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. [s.n.], Brasília, 1981, art. 10, *caput*.

<sup>631</sup> Cf. CONAMA. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, art. 2º (alterada pela Res. nº 011, do CONAMA, de 18 de março de 1986). Aliás, como lembra Morato Leite, antes dessa data, o Decreto nº 88.351/83, posteriormente revogado pelo Decreto nº 99.274/90, já havia tornado o EPIA pressuposto para o licenciamento de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades capazes de causar degradação ambiental. LEITE; CANOTILHO, *idem*, p. 243.

<sup>632</sup> CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, art. 11, *caput*.

<sup>633</sup> BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, *idem*, art. 2º, *caput*.

definição legal de impacto ambiental<sup>634</sup> e tendo em mira os objetivos acima mencionados, fica claro que o estudo de impacto ambiental, ao identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade,<sup>635</sup> deverá identificar a ocorrência ou surgimento de refugiados ambientais, descrevendo e submetendo ao órgão estadual suas conclusões, a fim verificar a viabilidade ou não do licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente. Desse modo, qualquer alteração física, química ou biológica do ambiente, que resulte de atividades que exponham a pessoa ou grupo de pessoas a condições adversas que afetem o bem-estar do ser humano, poderá, em tese, configurar caso de reconhecimento da condição de refugiado, a ser considerado nos estudos e relatórios ambientais, para condicionarem qualquer licenciamento daqueles empreendimentos elencados legalmente.

Um exemplo pode ajudar a entender a proposta aqui delineada. Na implantação de um projeto econômico de exploração de recursos hídricos, v.g., a construção de uma barragem para fins hidrelétricos, jamais o Estudo de Impacto Ambiental deverá negligenciar a identificação do impacto ambiental sobre a população atingida, mas, pelo contrário, levará em conta, obrigatoriamente, a condição de refugiados ambientais dos habitantes do lugar, ou seja, a possibilidade de que, em decorrência do licenciamento para as atividades empresariais, as pessoas sejam colocadas na situação de refugiadas por causa do distúrbio ambiental. Um tratamento nesses termos das pessoas alcançadas pelas atividades da hidrelétrica, sem dúvida, tem maiores repercussões do que qualquer outra forma de avaliação ambiental, pois considerar alguém um possível refugiado ambiental significa, antes de tudo, admitir que a pessoa, ou grupo de pessoas, encontra-se na qualidade de ser humano em situação de perseguição, de pessoa humana em atual ou iminente estado de violação de direitos humanos, a demandar, portanto, a proteção imediata dos organismos internacionais, o que, por sua vez, exigirá um maior

---

<sup>634</sup> A Resolução nº 001/86, no seu artigo 1º, diz: "Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I . a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II . as atividades sociais e econômicas; III . a biota; IV . as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V . a qualidade dos recursos ambientais."

<sup>635</sup> CONAMA. Resolução do nº 001/86, idem, art. 5º, inciso II.

cuidado nas avaliações e licenciamentos ambientais requeridos, diante do risco de visibilidade internacional que os eventuais refugiados ambientais promoverão.

Agora, cabe uma ressalva, desde já. A noção de refugiados ambientais, aqui sustentada, envolve uma definição ampliada de refugiado que inclui não apenas o conceito clássico da Convenção de 51, mas, também, os denominados deslocados internos. Desse modo, a definição proposta, nesta obra, para refugiado é *toda pessoa, ou grupo de pessoas, que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas, ausência de nacionalidade, agressão, ocupação e dominação estrangeira, conflitos internos, grave e generalizada violação de direitos humanos ou de eventos que perturbem seriamente a ordem pública, seja obrigado a deixar o lugar de sua residência habitual para procurar refúgio em outro lugar*. Trata-se, como se percebe, de uma definição ancorada nos termos da Convenção de 51, na Convenção da OUA e na Declaração de Cartagena, mas com a característica nova de simplesmente retirar a expressão *fora de seu país de origem*+ou *obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país*+. Assim, amplia-se o conceito de refugiado, prescindindo-se da circunstância de que as pessoas sejam obrigadas a ultrapassar as fronteiras territoriais de qualquer país, realizando-se, por aquilo que as normas atuais oferecem, uma proteção ampliada e mais consentânea com as exigências de um sistema que se diz voltado à defesa e promoção da dignidade da pessoa humana.

### **3.4 A INUTILIDADE DA DEFINIÇÃO DE REFUGIADO AMBIENTAL**

Provavelmente, a crítica mais contundente ao emprego ou acréscimo do adjetivo *ambiental*+ ao termo *refugiado*+ foi elaborada por McGregor. Esse autor apresenta três razões que, em tese, demonstrariam a completa inutilidade do emprego da expressão *refugiado ambiental*: primeiro, atribuir às mudanças ambientais uma causa para a fuga de pessoas poderia levar ao entendimento de que tal motivo pode ser separado de mudanças políticas e econômicas; segundo, por não existir base legal para a definição de refugiado ambiental, essa noção pode enfraquecer tendências de aplicação de critérios

mais amplos alicerçados em direitos humanos; terceiro, podem surgir problemas relacionados à responsabilidade internacional e governamental pela assistência humanitária.<sup>636</sup> Devido à importância dessas críticas, elas serão examinadas, separadamente, a fim de concluir se procedem, ou não, os argumentos utilizados por McGregor, a respeito da inutilidade do conceito de refugiado ambiental.

### 3.4.1 MUDANÇAS AMBIENTAIS E MUDANÇAS POLÍTICO-ECONÔMICAS

McGregor entende que o uso da expressão *refugiado ambiental* pode indicar uma falsa separação entre categorias que, na realidade, encontram-se inter-relacionadas, tais como, as econômicas, as políticas e as ambientais. Nessa linha, o referido autor revela que muitos problemas ambientais possuem, na verdade, origens políticas, como no caso da fome que pode ter como causa não uma norma climática, mas processos sócio-econômicos, a exemplo da fome que ocorreu na Etiópia em 1987-1988, onde %a em Tigray e Eritrea a fome prevaleceu em áreas que se achavam fora do controle do governo que se encontravam sob o ataque de militares+.<sup>637</sup> Desse modo, McGregor repudia a adoção do termo *refugiado ambiental*, por compreender que, no emprego do adjetivo %ambiental+, haveria uma simplificação das reais condições que levariam as pessoas ao deslocamento forçado, uma vez que os %estudos das reais decisões que levam os migrantes a fugir mostram que elas são comumente muito mais complicadas do que a simples causa ambiental que o termo %refugiado ambiental+ pode enganosamente sugerir+.<sup>638</sup>

Como se verifica, as críticas do autor assentam-se, basicamente, na preocupação da possibilidade de que o acréscimo do adjetivo %ambiental+ ao vocábulo %refugiado+ poderia conduzir ao entendimento superficial das verdadeiras causas do deslocamento forçado; mais ainda, McGregor defende uma compreensão interligada dos fatos ou acontecimentos que podem obrigar

<sup>636</sup> MCGREGOR, op. cit., p. 158.

<sup>637</sup> % In Tigray and Eritrea, famine prevailed % in areas outside government control and under military attack+ Idem, p. 159. Tradução livre do autor.

<sup>638</sup> %Studies of migrants%actual decisions to flee show that they are commonly much more complicated than the simple environmental push that the term %environmental refugee+ can misleadingly imply+ MCGREGOR, ibidem, p. 159. Tradução livre do autor. A expressão %environmental push+ poderia ser pensada como %empurrão ambiental+, mas, optou-se, aqui, por traduzi-la como %causa ambiental+.

aos movimentos humanos sobre o planeta. Assim, procura encontrar, por detrás das prováveis questões ambientais, outras razões para os fluxos das pessoas de seus locais de habitação tradicionais. Mas, as críticas de McGregor devem ser vistas com reservas e não são suficientemente consistentes para que se afirme que, à categoria *refugiado ambiental*, %a faltam tanto uma base conceitual como uma base legal+.<sup>639</sup>

Inicialmente, cabe dizer que, por evidência, é muito difícil isolar, para a identificação das origens de um evento, uma única causa. Quase sempre as causas de um determinado acontecimento são complexas e conectadas, diante das multiplicidades dos fatores que envolvem as ações dos homens. Portanto, não se nega que determinados distúrbios ambientais podem ter mais de uma causa na sua origem e, quando relacionados à questão dos deslocamentos forçados, abre-se uma janela quase infinita dos motivos que ensejariam a produção de refugiados. Ora, nessa perspectiva, podem-se apresentar *causas*, as mais variadas e mais genéricas possíveis, a respeito da condição de refugiado, como, por exemplo, identificar, na base do processo dos movimentos humanos compulsórios, a globalização, como no caso de Bauman que chama, v.g., os refugiados de %vítimas da globalização+, ou seja, %a são degredados e foragidos de um novo tipo, produtos da globalização, a mais completa epítome e encarnação de seu espírito de fronteira+.<sup>640</sup>

Portanto, é possível caminhar ao infinito, na tentativa da identificação das causas ou motivos para a produção de refugiados. Porém, quando se fala em *refugiado ambiental*, o que se está defendendo é a existência de uma causa imediata para o deslocamento humano forçado. Assim, não importa que o declínio agrícola de uma região por causa da seca, geradora de fome e miséria, tenha surgido como decorrência de uma política desastrosa do governo ou mesmo pela ausência de políticas públicas governamentais, mas, o fundamental é que esse fenômeno possa ser classificado como verdadeiro %distúrbio ambiental+ que coloque em risco as condições de existência da pessoa, ou, dito de forma mais ampla, que ameace ou viole os direitos humanos.

---

<sup>639</sup> %b Since it lacks both a conceptual and a legal basis+ MCGREGOR, id., p. 157. Tradução livre do autor.

<sup>640</sup> BAUMAN, *Tempos Líquidos*, op. cit., p. 44.

Ademais, o fato de agregar ao termo *refugiado* o adjetivo *ambiental* não significa que se deixará de efetuar as demais conexões possíveis do problema do deslocamento. O que se busca no acréscimo da palavra *ambiental* é, antes de tudo, uma proteção mais ampla e imediata ao ser humano, diante das concretas dificuldades que se apresentam com a definição inserida no texto da Convenção de 51, que foi taxativa no elenco das hipóteses para a concessão de refúgio e que excluiu casos como aqueles resultantes de movimentos decorrentes de eventos ambientais naturais, inaturais e/ou provocados por pessoa.

Na realidade, diferentemente do que pensa McGregor, o que enfraquece a tutela dos refugiados não é a adoção de um conceito de refugiado ambiental, mas, a manutenção dos termos que a Convenção de 1951 consagrou para a proteção das pessoas *perseguidas*, pois não se deve esquecer o fato de que, dentre as atuais causas para o reconhecimento da condição de refugiado, encontram-se já incluídas as razões políticas (ex., nacionalidade e opinião política) e sociais (v.g., pertencimento ou associação a grupo social), além de culturais (religião e raça). Logo, o que se deve buscar é a ampliação para a inserção de outros motivos não contemplados pela Convenção de 51, na tentativa de tornar mais efetiva a proteção dos milhões de seres humanos que são obrigados ao deslocamento de seus lugares habituais de residência. Desse modo, as causas preponderantemente econômicas, omitidas pela Convenção de 51, poderão ensejar o reconhecimento de *refugiados econômicos* e, a seu turno, os distúrbios ambientais, nas condições expostas neste trabalho, conduzirão à identificação de *refugiados ambientais*. Além disso, merece atenção, ainda, o aparecimento de novas categorias de refugiados que podem ser vítimas de variadas formas de *perseguição* em seus países de origem (como por causa dos efeitos de uma guerra, de sua condição de gênero, etc.), mas, que se encontram desassistidas em suas fugas para outras nações, em decorrência do restrito conceito de refugiado, inserido na Convenção de 51.

Nesse sentido, quando um adjetivo é incorporado ao vocábulo *refugiado*, longe de significar um enfraquecimento, uma visão distorcida ou mesmo representar qualquer inutilidade, deve ser visto como uma contribuição relevante ao tratamento da questão dos refugiados no século XXI. É como bem

lembrou El-Hinnawi, a definição de refugiado está em constante evolução.<sup>641</sup> Assim, qualquer definição normativa de refugiado deve permanecer bastante flexível para abarcar as novas situações, típicas da velocidade da vida pós-moderna, permitindo, então, novos encaixes de casos particulares ao sistema de proteção internacional das pessoas vítimas de deslocamentos forçados, pois, cada ocorrência de conflito, ou de outra razão que obrigue pessoas a abandonarem seu local de origem, é produto de um específico conjunto de circunstâncias políticas, econômicas, geográficas, sociais e ambientais.<sup>642</sup>

### 3.4.2 CRITÉRIOS MAIS AMPLOS DE DIREITOS HUMANOS

Reconhecendo que a definição de refugiado constante na Convenção de 1951 é inapropriada para abarcar as prováveis novas situações de refúgio, McGregor demonstra como alguns teóricos defendem, então, um conceito de refugiado enraizado nos direitos humanos. Nesse aspecto, como elemento-chave para o reconhecimento da condição de refugiado, a perseguição passaria a ser definida em termos de violações de direitos humanos.<sup>643</sup> Dessa maneira, situações como a fome (direito à comida), miséria (direito a um padrão de vida adequado) e distúrbios ambientais (direito a um meio ambiente sadio e equilibrado) seriam qualificadas como violação de direitos humanos e, assim, passíveis da proteção e assistência internacionais. Logo, quando se utiliza ou se agrega, ao termo refugiado, o adjetivo ambiental, estar-se-ia, na visão de McGregor, dificultando uma interpretação mais ampla da definição de refugiado, calcada em direitos humanos.

McGregor afirma, também, que, quando o Estado é negligente em proteger os seus cidadãos de desastres ambientais ocorridos no interior do território do país de origem, deixando de atender às necessidades básicas dos atingidos pelo distúrbio ecológico, isso representaria uma quebra do contrato com o Estado e poderia ser fundamento para a assistência internacional aos

<sup>641</sup> The definition of a refugee is constantly evolving+. EL-HINNAWI, *Environmental refugees*, op. cit., p. 4. Tradução livre do autor.

<sup>642</sup> Every conflict or other reason that uproots people is the product of a unique set of political, economic, geographical, social and environmental circumstances+. EL-HINNAWI, *idem*, p. 4. Tradução livre do autor.

<sup>643</sup> Persecution can be defined in terms of human rights violations+. MCGREGOR, op. cit., p. 161. Tradução livre do autor.

refugiados.<sup>644</sup> Finalmente, o mencionado autor revela como, desde o final dos anos de 1950, as Resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas foram %a repetidamente emitidas para autorizar o Alto Comissariado para Refugiados a oferecer seus bons ofíciosqna prestação de assistência a pessoas que se encontram fora da competência do ACNUR+.<sup>645</sup> Assim, uma série de intervenções em favor de deslocados internos, por parte do Alto Comissariado, teria ocorrido na Índia, Bangladesh e Chipre, nos anos 70, conforme salientado por McGregor, que destacou, ainda, a ampliação efetuada no âmbito da Organização da Unidade Africana.<sup>646</sup>

Não há a menor dúvida de que a melhor forma de proteção de refugiados é aquela que se assenta na defesa contra possíveis violações de direitos humanos, justamente pela abrangência que possui para comportar, permanentemente, as novas situações particulares que surjam no desenvolvimento histórico. Porém, não se vislumbra em que sentido o acréscimo do adjetivo %ambienta+; como sustenta McGregor, representa um enfraquecimento das tendências atuais de aplicar critérios amplos de direitos humanos. A verdade é que, passados mais de 50 anos em que foi elaborada a Convenção de 51, os fatos que ensejaram a intervenção do ACNUR em situações não contempladas no texto da referida Convenção, como bem lembrou, aliás, o próprio McGregor, realizam-se na forma de %bons ofícios+e, com uma agravante, %a classe de beneficiários expande-se sem qualquer correspondente ampliação das obrigações legais dos Estados+.<sup>647</sup> Por isso, em sentido contrário ao pensamento de McGregor, torna-se importante acentuar a existência de outras categorias de refugiados que se acham à margem da proteção inserida pela norma da Convenção de 51, para que o sistema internacional de tutela de direitos humanos possa, de forma harmônica, permitir uma ampliação e aplicação mais segura das hipóteses de refugiados, não ficando os casos, destarte, submetidos às casuísticas e conveniências políticas dos %bons ofícios+; que poderão, ou não, acontecer em favor dos seres

<sup>644</sup> Cf. MCGREGOR, idem, p. 161.

<sup>645</sup> It has repeatedly been passed to authorise the High Commissioner for Refugees to lend his good offices to assist persons outside UNHCR's competence+. MCGREGOR, ibidem, p. 161. Tradução livre do autor.

<sup>646</sup> Cf. nesse sentido, MCGREGOR, ibid., p. 161.

<sup>647</sup> %the class of beneficiaries has expanded without any corresponding broadening of states' legal obligations+. MCGREGOR, idem, p. 161. Tradução livre do autor.

humanos forçados ao deslocamento. Ou seja, enquanto não existir uma norma de âmbito geral ampla e com base numa definição de refugiado alicerçada em direitos humanos (diferentemente daquilo que já ocorre no âmbito de algumas Convenções regionais e até mesmo de leis nacionais, como no caso do Brasil), impõe-se, sim, uma ampliação dos novos casos não contemplados, para que as pessoas vítimas de violações de direitos humanos não fiquem desprotegidas ou à mercê de liberalidades políticas para serem reconhecidas como refugiadas.

Desse modo, qualquer acréscimo que se faça ao substantivo refugiado deve ser visto não como um enfraquecimento das tendências de determinação do *status* de refugiado, com fundamento em direitos humanos, como imagina McGregor, mas, antes, como uma estratégia para inclusão de novas pessoas sob o abrigo do sistema internacional de proteção de refugiados. Nesse sentido, o que se busca ao utilizar a expressão *refugiado ambiental* é uma garantia mais firme e concreta de que os milhões de seres humanos, colocados em mobilidade compulsória, receberão o cuidado e a assistência da comunidade das nações, para salvaguarda de seus interesses mais básicos, tais como, habitação, alimentação, saúde, educação, segurança e, sobretudo, o respeito à dignidade da pessoa humana do refugiado. No atual cenário internacional, em que os Estados têm diminuídas suas capacidades de gestão política diante da considerável perda de poder ocasionada pelas ondas de globalização, fica difícil imaginar que os países desenvolvidos e ricos admitam qualquer interpretação fundada em direitos humanos que culmine com o recebimento, no território dessas mesmas constelações, de multidões de miseráveis em fuga dos Estados empobrecidos e atingidos, v.g., por catástrofes ambientais.<sup>648</sup>

Portanto, a defesa do uso da expressão *refugiado ambiental* não representa, de modo algum, um enfraquecimento a eventuais tutelas mais amplas de refugiados, com base em direitos humanos, mas, muito pelo contrário, significa uma tentativa de elastecer a definição contida na Convenção

---

<sup>648</sup> Para comprovar o que se diz, basta verificar que, enquanto a Convenção da Organização da Unidade Africana . OUA (atual União Africana), desde 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984, já ampliaram há muito o conceito de refugiado, a Convenção de 1951, de índole eminentemente européia, continua a resistir a qualquer mudança interpretativa para abranger novas categorias de refugiados.

de 51, para inserir, sob a efetiva proteção do sistema internacional de direitos humanos, novas pessoas sujeitas às terríveis condições de vida que as obrigam ao deslocamento forçado. Ou seja, parece que McGregor, na realidade, ao dizer que o acréscimo do adjetivo *ambiental* enfraquece as tendências de aplicação de critérios mais abrangentes de direitos humanos, deixa de observar que todo o esforço teórico, no sentido de generalizar o emprego da expressão *refugiado ambiental*, dá-se para exatamente concretizar uma forma de proteção que prioriza a dignidade da pessoa humana do refugiado, o que se traduz, por certo, numa defesa e ampliação de direitos humanos, muito além dos rígidos motivos elencados pela Convenção de 1951. Assim, enquanto não houver uma modificação de caráter universal que possibilite o reconhecimento das diferentes situações humanas de deslocamento forçado, à luz de uma definição fundada expressamente em direitos humanos, os acréscimos incorporados ao vocábulo *refugiado* devem funcionar como parte de uma estratégia que seja capaz de romper com as resistências restritivas dos motivos rígidos descritos no texto da Convenção de 51 e que leve, dessa forma, a uma gradual ampliação das causas para a concessão do refúgio na ordem jurídica internacional.

### 3.4.3 A RESPONSABILIDADE PELA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

A derradeira crítica elaborada por McGregor, para rechaçar o emprego do adjetivo *ambiental* em matéria de refugiado, diz respeito à responsabilidade dos governos locais e dos organismos internacionais na prestação de assistência humanitária às pessoas atingidas por causas que conduzem ao deslocamento forçado. McGregor declara que já existem as obrigações legais dos países que hospedam os refugiados, sendo elas bem definidas, inclusive, com barreiras que impedem a devolução do refugiado ao Estado perseguidor. Dessa maneira, no caso da ocorrência de desastres (terremotos, secas, enchentes, acidentes aéreos, marítimos, industriais, etc.), os seres humanos atingidos terão a proteção do ACNUR, responsável pela *provisão internacional para proteção e assistência dos refugiados*;<sup>649</sup> também, *o planejamento e a ajuda humanitária para desastres* são geralmente

---

<sup>649</sup> *pro* international provision for refugeesqprotection and assistance is made through UNHCR+ MCGREGOR, idem, p. 162. Tradução livre do autor.

coordenados pela UNDRO.<sup>650</sup> Quando, então, o ACNUR ou a UNDRO ingressam com os seus serviços de assistência humanitária, diante de desastres, são mobilizadas para esse fim várias instituições das Nações Unidas (UNEP, FAO, WHO, UNDP)<sup>651</sup>, de organizações regionais (IGADD),<sup>652</sup> além de organizações não-governamentais e que são coordenadas pela Organização das Nações Unidas para Ajuda Humanitária a Desastres. Daí, conclui McGregor que *o termo "refugiado ambiental" desse modo, também confunde diferentes tipos de serviços e responsabilidades institucionais.*<sup>653</sup>

A opinião de McGregor, pelo que se conclui de sua exposição, é que, quando acontece um evento de tal maneira que provoque qualquer forma de deslocamento humano forçado, um conjunto de organismos e entidades internacionais concorre para prestar a devida assistência humanitária às pessoas. Logo, se houver o acoplamento do adjetivo *"ambiental"* ao substantivo *"refugiado"*, isso poderá causar um enfraquecimento da tutela daqueles seres humanos alcançados pelos desastres ambientais, em virtude da provável redução da participação de outros organismos, fora do âmbito de atuação em questões ligadas ao meio ambiente. Vale dizer, a expressão *"refugiado ambiental"* seria inútil e prejudicial à proteção dos refugiados, na medida em que levaria a uma confusão acerca das responsabilidades e dos serviços que deveriam ser efetivamente prestados.

Novamente, o referido autor parece não ter razão nos seus argumentos. Ora, dizer que o simples acréscimo da palavra *"ambiental"* ao termo *"refugiado"* será suficiente para provocar uma confusão nos serviços de assistência humanitária e nas responsabilidades institucionais, não condiz com uma interpretação ampla alicerçada em direitos humanos que, anteriormente, foi objeto de defesa do mesmo McGregor para refutar o uso da expressão

<sup>650</sup> *"Disaster planning and relief is generally coordinated by UNDRO"*. MCGREGOR, *ibidem*, p. 162. Tradução livre do autor. A sigla UNDRO são as iniciais de United Nations Disaster Relief Organization (Organização das Nações Unidas para Ajuda Humanitária a Desastres).

<sup>651</sup> UNEP (United Nations Environment Programme); FAO (Food and Agriculture Organization); WHO (World Health Organization); UNDP (United Nations development Programme), respectivamente, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, Organização Mundial da Saúde e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

<sup>652</sup> IGADD (Intergovernmental Authority for Drought and Desertification), isto é, Autoridade Intergovernamental para Seca e Desertificação.

<sup>653</sup> *"The term "environmental refugee" thus also confuses different types of service and institutional responsibility"*. MCGREGOR, *Ibid.*, p. 162. Tradução livre do autor.

*refugiado ambiental*. A possibilidade jurídica do emprego de uma definição ampliada de refugiado não deve ser confundida com os efeitos ou as formas de tratamento das conseqüências dos desastres naturais ou de outros tipos. É difícil acreditar que, quando as diferentes organizações ou instituições internacionais de proteção e assistência humanitária exerçam suas atividades, tenham sempre em mente qualquer definição jurídica que oriente suas ações. Na realidade, como elemento de fundamentação de seus argumentos, McGregor vale-se de um trecho de um memorando entre o ACNUR e a UNDRO, datado de 1978, em que se diz que %a responsabilidade pela coordenação da prestação de ajuda humanitária para pessoas obrigadas a deixar suas casas, seja em razão de desastres naturais ou de outros tipos (...) deverá competir à UNDRO+.<sup>654</sup>

Entretanto, mesmo não levando em consideração a data relativamente antiga de referido memorando (1978), o que se evitou esclarecer na obra de McGregor foi o fato de que a discussão entre as duas entidades internacionais de assistência humanitária entabulava-se em torno da ajuda para seres humanos vítimas de desastres naturais ou de qualquer outro tipo, mas que não levassem, necessariamente, tais pessoas à situação típica de refugiado, pois nem todo desastre (tempestades, epidemias, acidentes aéreos ou marítimos, somente para citar alguns) impõe o reconhecimento do *status* de refugiado. Aliás, como se disse alhures, o conceito de %distúrbio ambiental+, em si mesmo examinado, não é suficiente para forçar o enquadramento de pessoas, ou grupo de pessoas, na categoria de refugiados ambientais, na medida em que não se pode prescindir da análise de outros elementos concorrentes para a configuração final de referida condição. Nesse sentido, basta lembrar que o %distúrbio ambiental+, como motivo para a definição de refugiado ambiental, deve ser de uma proporção tal que coloque em %risco a existência ou afete seriamente a qualidade de vida das pessoas+. Logo, o fato da UNDRO coordenar a prestação de assistência humanitária a vítimas de desastres não significa que essa entidade é quem coordena as atividades de ajuda quando a

---

<sup>654</sup> %Responsibility for the co-ordination of relief assistance to persons compelled to leave their homes as a result of, or as a precautionary measure against the effects of natural and other disasters (õ ) shall rest with UNDRO+ MCGREGOR, idem, p. 162. Tradução livre do autor.

situação apresente-se como característica de refugiado ambiental, pois, em tal hipótese, caberá essa atividade coordenadora ao ACNUR.

Como o próprio ACNUR reconhece, no sistema da ONU, a principal responsabilidade de proporcionar assistência e proteção aos refugiados recai sobre o ACNUR.<sup>655</sup> Assim, os argumentos de McGregor que retratam uma mobilização articulada na defesa de pessoas alcançadas por desastres, coordenadas pela UNDRO, valem quando se pensam em situações que ainda não evidenciaram motivos para o reconhecimento da condição de refugiado. Mas, partindo-se de desastres que se constituem em distúrbios ambientais, possíveis de levarem à identificação de categorias de refugiados ambientais, é evidente que a forma de prestação da tutela modifica-se, para que a coordenação das atividades de assistência e proteção humanitárias passe para o controle do ACNUR. Ora, esse fato não significa que as demais entidades deixarão de prestar a devida ajuda aos seres humanos atingidos por catástrofes ambientais, mas, isto sim, que o ACNUR será a entidade, no sistema geral da Organização das Nações Unidas, responsável pela supervisão das ações restauradoras e protetoras da dignidade humana violada e que, por certo, não excluirá a tarefa, concomitantemente, de outros órgãos internacionais, governamentais e não-governamentais, de auxílio humanitário.

Por conseguinte, não há como afirmar que a utilização do adjetivo ambiental, em relação a refugiado, implicará num enfraquecimento ou confusão nas responsabilidades das diversas entidades de socorro às pessoas que foram alcançadas por desastres, pois o ACNUR, diante da possibilidade de incidência do conceito de refugiado, deverá, imediatamente, assumir a coordenação da assistência e proteção dessas pessoas, com o auxílio das demais entidades humanitárias. Nessa perspectiva, não haveria um enfraquecimento nem confusão, mas, antes, uma ampliação da tutela, caso seja fortalecida, incessantemente, a definição de refugiado. Isto é, não há dúvida de que, uma vez reconhecida a condição de refugiado, nos moldes ampliados da definição, as ações coordenadas pelo ACNUR tenderão não apenas a administrar os efeitos dos desastres sobre a vida das pessoas em

---

<sup>655</sup> En el sistema de la ONU, la principal responsabilidad de proporcionar asistencia y protección a los refugiados recae en el ACNUR: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo*, op. cit., p. 186. Tradução livre do autor.

acampamentos, mas, irão além, para realização de competências mais abrangentes, tais como, a assistência pública para refugiados em países desenvolvidos, nas mesmas condições de tratamento dado aos nacionais, aplicação do *non-refoulement*, entre outros direitos previstos na Convenção de 51. Para os países desenvolvidos, sobretudo da Europa, não há, realmente, interesse em nenhuma definição ampliada de refugiados que obrigue esses países ao cumprimento de cláusulas da Convenção de 1951 que ultrapassem as apertadas hipóteses de reconhecimento previstas nesse documento internacional. Por essa razão, é mais confortável, para alguns, excluírem, da condição de refugiados, milhões de seres humanos deslocados, forçadamente, de seus lugares de origem, deixando-os amontoados em acampamentos de ajuda humanitária, do que admitir a possibilidade de receber esses mesmos seres humanos em seus ricos territórios. Agora, não se pode aceitar é que se utilize de argumentos, calcados no medo e no terror, de que a definição ampliada (refugiado ambiental, econômico, etc.) possa enfraquecer a já pequena proteção que existe ao ~~lixo~~ humano+ de refugiados, para evitar o esforço de tutelas mais abrangentes e mais eficientes em relação às vítimas de desastres ambientais.

Como asseverou Bauman, ~~onde~~ onde quer que vão, os refugiados são indesejáveis e não há dúvida quanto a isso;<sup>656</sup> por tal circunstancia preconceituosa, os refugiados são as grandes vítimas das mais variadas formas de exclusão e de ataques para mantê-los distantes das fronteiras das nações ricas. O tributo que a globalização econômica, cedo ou tarde, cobra parece assustador, quando bate à porta dos países desenvolvidos que procuram, por todos os meios, deixar os refugiados do ~~lado~~ de fora+, criando uma situação de indefinição para as pessoas que vivem nos campos ou acampamentos, improvisados para serem habitação temporária, mas que acabam tornando-se moradia definitiva das pessoas em fuga, como no caso dos palestinos ou dos refugiados dos campos de Tinduf, na África.<sup>657</sup> A estratégia de alguns países da Europa foi bem descrita por Bauman, ao dizer que ~~os~~ estadistas da União Européia+ empregam a maior parte do seu tempo

<sup>656</sup> BAUMAN, *Tempos Líquidos*, loc. cit., p. 48.

<sup>657</sup> Construídos desde 1975, ressentem-se de estrutura e financiamento para abrigar os refugiados. Cf. ACNUR. *Refugiados*. Madrid, nº 118, p. V, 2003.

e inteligência planejando formas cada vez mais sofisticadas de fortificar as fronteiras e procedimentos mais eficazes para se livrarem das pessoas...<sup>658</sup> Perante a rejeição internacional, restam aos refugiados três alternativas, nada confortadoras: permanecer nos campos, sem pátria, sem identidade nem esperança; retornar para seus países de origem e enfrentar os mesmos perigos que motivaram suas fugas; ou aventurar-se em direção aos países ricos exercendo seus direitos de livre locomoção em busca de pão e trabalho. É essa última alternativa que se quer evitar nas doutrinas e planejamentos dos países desenvolvidos e, lamentavelmente, posições como a de McGregor, quando dificulta, com suas idéias, a ampliação da definição de refugiado, contribuem para a manutenção e o rechaço de milhões de pessoas dos territórios ricos de nações prósperas.

### 3.5 UNIFICANDO OS CONCEITOS DE DESLOCADO INTERNO E REFUGIADO

Em um profundo estudo sobre deslocados internos, Morikawa desenvolve um levantamento detalhado da evolução da expressão %deslocado interno+,<sup>659</sup> informando que fora utilizada pela primeira vez, após a Segunda Guerra Mundial, para designar as pessoas que eram transferidas do Leste europeu para outras regiões. Depois, segundo a mesma autora, as pessoas deslocadas internamente foram referidas em Resoluções do Conselho Econômico e Social (1972) e em Conferências da ONU, até que, em 1991, a Comissão de Direitos Humanos requereu, ao Secretário-Geral da ONU, um levantamento da situação dos deslocados internos no mundo. Posteriormente, com a nomeação de Francis Deng como representante nos assuntos de direitos humanos dos deslocados internos, a questão dos deslocados recebeu o aprofundamento necessário que a matéria requeria, pois, em 1998, Deng entregou à Comissão de Direitos Humanos da ONU os famosos %Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos+ (*Guiding Principles on Internal Displacement*) de onde surgiu, talvez, a definição mais aceita de

<sup>658</sup> BAUMAN, *Tempos Líquidos*, idem, p. 48.

<sup>659</sup> Cf. MORIKAWA, Márcia Mieko. *Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a protecção internacional dos direitos do homem: uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados*, op. cit., p. 92 *usque* 104.

deslocado interno e que é utilizada atualmente pela Organização das Nações Unidas.<sup>660</sup>

Dos elementos integrantes dessa definição internacional de deslocado interno, chama a atenção, dentre as situações motivadoras da mobilidade forçada, aquela que ocorre quando o deslocamento é resultado das catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. Nesse sentido, é incompreensível que o motivo ambiental seja incluído como causa para o deslocamento interno, mas, formalmente, permanece fora do âmbito do direito dos refugiados. Aliás, esse aspecto reforça o conjunto de razões para a defesa do conceito de refugiado ambiental, pois, se há deslocados internamente por motivo ambiental, também, haverá o citado motivo em relação aos refugiados. Portanto, segundo os termos da definição de deslocado interno, os desastres naturais ou provocados pelo homem podem exercer coerção sobre a vida das pessoas, consoante revela o Grupo de Profissionais Governamentais sobre Cooperação Internacional para Advertir Novos Fluxos de Refugiados, por meio de uma interpretação do termo *coerção*, que deveria ser entendido num sentido amplo para incluir fatores naturais, políticos e sócio-econômicos.<sup>661</sup> Ou seja, o elemento coercitivo característico da *perseguição* prevista na Convenção de 51, também, pode ser visto nos fatores naturais como causa que obriga ao deslocamento. Morikawa discorda dessa interpretação do Grupo de Profissionais, afirmando que o elemento coercitivo inexistente num desastre natural,<sup>662</sup> uma vez que, no caso de desastres naturais, o Estado dificilmente nega a assistência humanitária.<sup>663</sup>

Com todo o respeito que merece a construção teórica de Morikawa, não se pode concordar que não exista o elemento coercitivo num desastre ambiental. Fundamentar que, em situações de distúrbio ambiental, o Estado

---

<sup>660</sup> Deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a escapar ou fugir de suas casas ou de seu lugar de residência habitual, especialmente como resultado ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano e que não tenham cruzado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado. UN doc. E/CN. 4/1998/53/Add.2, de 11 de fevereiro de 1998.

<sup>661</sup> UN doc. A/41/324, de maio de 1986 (*Group of Governmental Experts on International Cooperation to Avert New Flows of Refugees*).

<sup>662</sup> MORIKAWA, Márcia Mieko. *Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a protecção internacional dos direitos do homem: uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados*, idem, p. 161.

<sup>663</sup> MORIKAWA, ibidem, p. 162.

não nega a assistência, parece ser um argumento frágil para repelir a possibilidade de haver coerção para os deslocamentos, diante dos quadros de aflição que se desenham para milhares de seres humanos expulsos de suas residências. O Estado tem muita resistência em assumir que existam, no interior de seu território, pessoas que foram deslocadas, em decorrência da omissão ou, o que é tão grave, do incentivo estatal. No caso do Brasil, por exemplo, um Relatório do ACNUR sobre Deslocados informa que não há nenhum deslocado interno no país.<sup>664</sup> Ora, isso se apresenta como um absurdo que não guarda sintonia com a realidade, na medida em que basta examinar o Movimento dos Atingidos por Barragens e verificar a situação, por exemplo, que ocorre na cidade de Tucuruí, no Pará, onde a construção de uma Usina Hidrelétrica, gerou enormes dívidas sociais,<sup>665</sup> quando provocou a expulsão de pessoas, inclusive índios, do espaço em que habitavam. Todo o drama vivido pelos %refugiados+, atingidos pelo impacto ambiental do empreendimento que se instalou, contudo, passa sem a menor preocupação do Estado em resolver, definitivamente, a situação desses desafortunados que somente são ouvidos quando decidem radicalizar o movimento que formaram, com a finalidade de ter voz perante as forças que ditam as ações governamentais. Esperar, portanto, que o Estado %ê a assistência humanitária+ às pessoas deslocadas internamente, em decorrência do distúrbio ambiental provocado pela instalação da Usina naquele local, seria algo difícil, pois foi a própria omissão e, o que é pior, o estímulo estatal que provocaram a situação típica de deslocamento. Ou seja, tais seres humanos alcançados pela inundação do Lago de Tucuruí são resultado de um distúrbio ambiental provocado pelo Estado, mas, as estatísticas oficiais continuam, conforme referenciado acima, a afirmar que não existem deslocados internos no Brasil.

Dessa maneira, não se pode concordar com a afirmação tão genérica de Morikawa de que um desastre ambiental, mesmo que natural, não possa ter uma força coercitiva sobre a vida das pessoas ao ponto de provocar um deslocamento forçado. Pode sim. Devastações, inundações, terremotos, secas, explosões nucleares, entre tantas outras causas ambientais, algumas vezes,

---

<sup>664</sup> Disponível em: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>. Acesso em 16 jun. 2009.

<sup>665</sup> Sobre o impacto da barragem na vida das pessoas, em Tucuruí, cf. VAINER, Carlos B., loc. cit., p. 196 *usque* 198.

exercem um poder enorme para impelir alguém ou grupo de pessoas ao deslocamento de determinado lugar e isso, muitas vezes, sob o olhar passivo do poder governamental que, quando não procura ocultar ou desprezar a dimensão do problema, apresenta-se sem condições de resolvê-lo. Logo, parece ter razão a interpretação do Grupo de Profissionais, ao definir que o fator natural pode direta ou indiretamente forçar as pessoas à fuga.

A situação dos deslocamentos humanos internos constitui-se num capítulo importante na trajetória do ACNUR, pois o Comitê Permanente Interdepartamental (Inter-Agency Standing Committee . IASC) da ONU, em setembro de 2005, encarregou esse Alto Comissariado das Nações Unidas para liderar as providências de proteção, coordenação e gestão de acampamentos e auxílios de emergência,<sup>666</sup> abrindo-se, então, a possibilidade de que um órgão internacional, com atuação específica no tratamento dos refugiados, tenha responsabilidade em relação a pessoas que, ainda que em seu país de origem, sofram deslocamentos em decorrência de causas variadas, tais como, conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos e catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano. Os deslocados internos são pessoas em fuga, em rota de escape dentro de seu país. Na realidade, a ONU já sinalizara anos antes para o ACNUR agir em defesa dos deslocados internos, quando o seu Conselho Econômico e Social solicitou a assistência daquele órgão às pessoas deslocadas no interior do Sudão, em 1972. Entretanto, tratava-se de situação pontual, específica, enquanto que a atribuição de setembro de 2005, feita pelo Comitê Permanente Interdepartamental ao ACNUR, teve caráter de generalidade.

O deslocamento forçado de pessoas no interior de um país constitui-se num dos grandes desafios da comunidade internacional do século XXI. Segundo o ACNUR, deslocados internos são pessoas que são obrigadas a abandonar sua casa por muitas das mesmas razões que as dos refugiados,

---

<sup>666</sup> Segundo o próprio Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, António Guterres, «os deslocamentos internos são, com efeito, um assunto em que são necessárias perspectivas flexíveis do conjunto da comunidade internacional, e o ACNUR estará empenhado totalmente nesse esforço» («Los desplazamientos internos son, em efecto, un asunto en el que se necesitan perspectivas flexibles del conjunto de la comunidad internacional, y el ACNUR estará empeñado del todo em este esfuerzo»). ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milênio*, loc. cit., p. XI. Tradução livre do autor.

mas sem cruzar nenhuma fronteira internacional.<sup>667</sup> Percebe-se, inicialmente, que a situação dos deslocados internos é de extrema dificuldade, pois não há, em primeiro lugar, nenhuma Organização Internacional com competência formal para cuidar dessa categoria, ficando, praticamente, a cargo do país do próprio deslocado a assistência humanitária. Em segundo lugar, quando os deslocados internos são perseguidos ou atacados por atos do país a que pertencem, sem dúvida, a situação dessas pessoas é mais desesperadora do que a dos próprios refugiados,<sup>668</sup> na medida em que relegados à proteção do Estado de que são cidadãos tornam-se, agora, vítimas de perseguição interna por esse mesmo Estado.

Existem várias causas para o deslocamento humano interno: perseguição (política, racial, religiosa, etc.), desastres naturais, projetos de desenvolvimento desastrosos,<sup>669</sup> conflitos e violações de direitos humanos, entre outros. Como se vê, as causas que podem ensejar a condição de refugiado são praticamente as mesmas daquelas que produzem os deslocados internos.<sup>670</sup> Na essência, a distinção fundamental entre um refugiado e um deslocado reside no fato de que o primeiro atravessa a fronteira de seu país de origem, enquanto que o segundo permanece nos limites físicos de seu Estado, não cruzando, portanto, nenhuma fronteira internacional. A questão, desse modo, situa-se num aspecto meramente geográfico: se alguém motivado por perseguição religiosa, por exemplo, atravessa os limites de seu país, poderá ser considerado refugiado; mas, se pela mesma razão, permanece fugindo, de lugar em lugar, pelo interior de seu Estado, já não será mais refugiado. Isso não parece razoável e traduz-se, em relação aos deslocados internos, num vazio ou déficit de proteção enorme que somente se justifica quando são invocados elementos consagradores da soberania política do Estado-nação. Mas, em meio ao acirramento do processo de globalização que reduz, profundamente, o poder soberano estatal, limitando a capacidade política da nação de administrar o destino dos membros que habitam o seu território,

---

<sup>667</sup> ACNUR, p. 153. %Se han visto obligados a abandonar su casa por muchas de las mismas razones que los refugiados, pero no han cruzado ninguna frontera internacional. Tradução livre do autor.+

<sup>668</sup> Cf. ACNUR, idem, p. 153.

<sup>669</sup> Segundo o Banco Mundial, a cada ano são deslocadas compulsoriamente 10 milhões de pessoas devido a projetos de desenvolvimento. Cf. ACNUR, op. cit. p., 154.

<sup>670</sup> Daí, os deslocados serem denominados, algumas vezes, de %refugiados internos+. Cf. ACNUR, id., p. 153.

torna-se muito complicado permanecer defendendo a idéia de soberania plena e irrestrita, apenas para impedir uma proteção mais ampla ao ser humano.

Na realidade, a tônica do discurso para a tutela de refugiados e deslocados internos não se deveria situar numa questão meramente geográfica ou político-territorial, mas, bem antes disso, a agenda da proteção teria que orbitar em torno da necessidade superior de impedir qualquer violação ou ameaça de lesão à dignidade da pessoa humana. José Cláudio Brito, defendendo que o fundamento comum para os direitos humanos é a dignidade da pessoa humana, indicou que a dignidade funcionaria como um imã e freio para, respectivamente, %a atrair todos os direitos indispensáveis à vida digna do ser humano e (...) para impedir a tentação, às vezes desenfreada de alguns, de querer incluir todos os direitos como direitos humanos+.<sup>671</sup> Ora, no que tange aos deslocados internos, é precisamente essa %função-imã+ que obriga a afastar o critério da territorialidade que vem impedindo a intervenção de organismos internacionais e a incidência de normas aplicáveis aos refugiados, sempre que por diversos motivos, inclusive ambientais, as pessoas são forçadas ao deslocamento de seus lugares habituais de residência, contudo, permanecendo nos limites do território de seu país. É, portanto, em favor de uma proteção mais ampla, imposta pela força atrativa da dignidade humana, que não se pode mais invocar a barreira geográfica para afastar a aplicação do superior conjunto de normas favoráveis aos refugiados, também, aos deslocados internos.

Os deslocados internos são denominados, também, de %refugiados internos+.<sup>672</sup> A expressão é interessante, pois aproxima, em si, a definição de refugiado do conceito de deslocado interno. Bascom, que adota o uso dessa expressão, afirma que o termo %refugiado+ é mais sugestivo ou invocativo da necessidade do direito, porque, %a como tal, é um indicativo útil para promover

---

<sup>671</sup> BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. Direitos humanos: algumas questões recorrentes: em busca de uma classificação jurídica. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). *Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997)*, loc. cit., p. 33.

<sup>672</sup> Cf. CLARK, L. Internal refugees: the hidden half. In: *World Refugee Survey*. Washington, DC: United States Committee for Refugees, 1989; também, ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milênio*, ibid., p. 153.

a proteção, assistência e atenção às pessoas deslocadas internamente.<sup>673</sup> Realmente, quando se utiliza a expressão “refugiado interno”, fica evidente a aproximação realizada entre as duas categorias de deslocados. Mas, se, de um lado, o termo refugiado é capaz de invocar, como disse Bascom, a necessidade de atuação do direito para proteção, assistência e atenção aos milhões de seres humanos submetidos aos deslocamentos forçados sobre o planeta, por outro lado, o acréscimo do adjetivo “interno” cria uma natural dificuldade no tratamento dos refugiados, na medida em que pode sugerir uma diferenciação de situações e de políticas de auxílio às pessoas deslocadas nacional ou internacionalmente. Tanto é certa essa conclusão, que o próprio Bascom declara que, “juridicamente falando, os refugiados internos permanecem sob a soberania do Estado e, assim, para além do âmbito de intervenção direta internacional.”<sup>674</sup> Mas, se os “refugiados internos” permanecem sob a soberania do Estado, o quadro de proteção dos deslocados internos não se modifica tão-somente pelo emprego de uma nova nomenclatura, ou seja, os “refugiados internos” acabam, na essência, não sendo refugiados, ficando à margem, por exemplo, da intervenção direta internacional e fora do abrigo das normas que regulam o *status* de refugiado. Logo, para um sistema de proteção fundamentado em direitos humanos, mudar “deslocado interno” por “refugiado interno”, apesar de representar um esforço teórico para diminuir as diferenças entre as duas categorias de deslocamentos humanos e, desse modo, aproximar da proteção jurídica mais efetiva as pessoas deslocadas internamente, conduz ao reforço da irracionalidade do sistema atual e perpetua a desigualdade no tratamento de situações que são materialmente semelhantes, mas que, pelo formalismo do conceito de soberania, são enfrentadas de maneira diversas. Nessa perspectiva, chamar os “deslocados internos” de “refugiados internos” parece uma mudança terminológica que nada altera o cenário contemporâneo, onde se vê um conjunto de medidas protetivas para refugiados convivendo com a

<sup>673</sup> “As such it is a useful designator to advocate protection, assistance, and attention for internally displaced persons.” BASCOM, Johnathan. “Internal refugees: the case of the displaced in Khartoum.” In: BLACK, Richard; ROBINSON, Vaughan. *Geography and refugees: patterns and processes of change*, op. cit., p. 35. Tradução livre do autor.

<sup>674</sup> “Legally speaking, internal refugees remain under the sovereignty of the state and, thereby, beyond the purview of direct international intervention.” BASCOM, idem, p. 36. Tradução livre do autor.

indiferença em relação aos demais deslocados que, mesmo sendo perseguidos, não saíram do território de seu país.

Tudo indica, portanto, que é a soberania o grande obstáculo para uma proteção mais efetiva dos deslocados internos. Sadako Ogata (Alta Comissária do ACNUR entre 1991-2000), quando questionada quais seriam as razões pelas quais as Nações Unidas não realizam uma política mais abrangente para os deslocados internos, respondeu enfaticamente que o problema é a soberania.<sup>675</sup> Entretanto, não pode a soberania constituir-se numa barreira para a ajuda internacional ao seres humanos forçados aos deslocamentos pelo interior de um país. Mas, a regra tem sido que os Estados, em nome de um conceito sedimentado de soberania, impedem ou não permitem o acesso de organismos de auxílio humanitário para atender às pessoas que foram expulsas de seus locais habituais de residência. Foi assim, por exemplo, na Birmânia, que se colocou em guerra contra as minorias étnicas, forçando-as ao deslocamento; também, a situação se repetiu em relação aos deslocados kurdos, quando a Turquia impediu o acesso do socorro àqueles que se insurgiram ao governo turco; no mesmo sentido, ocorreu na Argélia e durante a guerra civil na Angola, quando o governo não permitiu que as agências da ONU negociassem com grupo de insurretos para assistência aos deslocados internos.<sup>676</sup> Em situações assim, fica evidente que a soberania dos Estados torna-se perigosa em dois sentidos. Primeiro, ela impede a atuação humanitária para socorro material e uma defesa concreta dos direitos humanos, quando uma nação não autoriza o ingresso desses mecanismos de proteção; e segundo, a soberania torna-se um pretexto para que esses Estados permaneçam sob a mais absoluta irresponsabilidade política em relação aos seus cidadãos que, por via de consequência, são entregues à própria sorte, quando não são até mesmo perseguidos pela ação dos órgãos estatais ou de mercenários.

Diante disso, se a idéia é o fortalecimento da proteção dos seres humanos que são obrigados ao deslocamento, propõe-se, a esta altura, uma unificação das duas categorias, refugiados e deslocados internos. Não há

---

<sup>675</sup> O problema es la soberania+. ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milênio*, op. cit., p. 160. Tradução livre do autor.

<sup>676</sup> A esse respeito, ACNUR, idem, p. 160.

razão convincente para que as pessoas, alcançadas por situações que as obrigam a fugir de seu país, recebam uma tutela mais ampliada do que aquelas que, pelos mesmos motivos, fogem, porém, para outras regiões de seu próprio país. Com o agravamento do processo de globalização, aliás, esse fato tornou-se mais presente, pois, se não existem fronteiras para o mercado ou o capital, tampouco elas devem subsistir quando o assunto refere-se à dignidade da pessoa humana.

No contexto dessa discussão bastante atual, urge questionar: será que o ACNUR deveria ser transformado numa Agência para Deslocamentos? Ou seja, haveria necessidade de que o ACNUR tivesse ampliado o seu mandato para, além dos refugiados, incluir a ajuda aos deslocados internos?

Realmente, essa é uma questão extremamente polêmica que é debatida há alguns anos no interior dos organismos internacionais. Em 1993, o Comitê Executivo do Alto Comissariado para os Refugiados recebeu uma proposta do governo da Holanda para que as Nações Unidas atribuíssem ao ACNUR a competência geral para os deslocados.<sup>677</sup> No ano de 2000, Richard Holbrooke, à época embaixador dos Estados Unidos na ONU, fez uma recomendação pública, declarando que o mandato principal para os refugiados internos deveria ser outorgado a apenas uma agência, supondo-se que seja ao ACNUR.<sup>678</sup> Tendo em conta que, em 2005, os Estados Unidos ratificaram esse posicionamento que clama pela intervenção formal e regular do ACNUR na proteção dos deslocados internos, por meio de uma solicitação à ONU da redefinição do mandato da referida Agência para Refugiados,<sup>679</sup> cabe uma avaliação a mais dessa proposta que vem sendo recorrente e inquietante, diante das incongruências de um sistema bipolarizado para cuidar de situações essencialmente semelhantes.

Em primeiro lugar, não há dúvida de que o ACNUR tem uma larga experiência no tratamento dos refugiados pelo mundo, como nenhum outro órgão de âmbito internacional possui. Esse aspecto, evidente, não pode ser desprezado quando se coloca na pauta dos debates a criação de uma Agência para cuidar do problema dos deslocados internos no planeta. O Alto

---

<sup>677</sup> ACNUR, *ibidem*, p. 166.

<sup>678</sup> O mandato principal para los refugiados internos debería ser outorgado a una agencia, es de suponer que al ACNUR. ACNUR, *ibid.*, p. 166. Tradução livre do autor.

<sup>679</sup> Cf. nesse sentido, ACNUR, *idem*, p. 166.

Comissariado para os Refugiados, somente para exemplificar a sua força e presença em matéria de deslocamentos humanos, conseguiu participação garantida nas sessões de vários CONARES espalhados pela América Latina,<sup>680</sup> como no caso do Brasil, onde o ACNUR, de acordo com o artigo 14, § 1º, da Lei nº 9.474/97, participa como membro convidado para as reuniões com direito a voz, sem voto. Portanto, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, desde muito antes da Convenção de 51, atua na defesa e assistência dos milhões de seres humanos que são forçados aos deslocamentos internacionais e, com o desenvolvimento dessa tarefa, adquiriu um inquestionável respeito e larga prática na condução das ações necessárias para uma proteção dos refugiados. Isso não pode ser desconsiderado, quando se discute qual seria o órgão apto a assumir as políticas de tutela e auxílio aos deslocados internos.

Em segundo lugar, caso se reconheça o perfil dessa função protetiva ao ACNUR e atribua-se-lhe a competência internacional para realização dessa tarefa, faz-se necessário avaliar as conseqüências do alargamento ou redefinição das atribuições dessa Agência dos quadros das Nações Unidas. Ora, será que a simples atribuição de uma função nova ao ACNUR, relacionada à proteção dos deslocados internos, será capaz de modificar as concepções arraigadas acerca da soberania dos Estados? Ou seja, tendo o ACNUR alargada a sua competência geral para cuidar, também, dos deslocados internos, poderá ingressar livremente no território de uma nação para prestar assistência e/ou promover a proteção de direitos humanos violados ou ameaçados de violação? Não se trata de algo tão singelo. Mas, as repercussões de qualquer medida de ampliação da competência do Alto Comissariado só terão o impacto esperado se, e somente se, romper-se com as barreiras políticas e jurídicas que asseguram o poder soberano, ilimitado, do Estado nos seus limites territoriais.

Não se questiona que, realmente, a ampliação das competências gerais do ACNUR constituirá um passo decisivo no alargamento da proteção das pessoas forçadas aos deslocamentos externos e internos. Também, se tal providência vier, como tudo indica, haverá uma nítida aproximação entre duas

---

<sup>680</sup> Cf. ACNUR. *Plan de acción de México: el impacto de la solidaridad regional*, op. cit., p. 24.

categorias que até agora foram tratadas de maneira diferentes pelos Estados e organismos internacionais, os refugiados e os deslocados, o que, por certo, facilitará a promoção de um conceito único de refugiado.

Por outro lado, deixam-se, à margem desta discussão, aspectos como o possível colapso do ACNUR, frente à magnitude dos problemas que terá a Agência para administrar, os prováveis conflitos de interesses entre proteger as pessoas em seu próprio país ou estimulá-las a abandoná-lo para obterem ajuda em outra nação, e o temor de que, diante da ampliação das atividades do ACNUR para abranger os deslocados internos, as demais agências da ONU fiquem marginalizadas ou diminuídas em seus respectivos papéis, que se apresentam como problemas secundários, quando confrontados com o interesse maior que é a proteção mais ampla do ser humano. Mas, ainda assim, talvez, permaneçam dois fatos difíceis de serem superados: atribuir mais uma função ao ACNUR não dará aos deslocados internos todas as vantagens de proteção relacionadas aos refugiados, pelo fato não apenas de que o ACNUR não pode encarregar-se de todos os deslocados internos, milhões dos quais são resultado de desastres naturais ou de projetos de desenvolvimento,<sup>681</sup> mas, principalmente, devido ao fato de que, atribuir ao ACNUR a proteção dos deslocados internos, não removerá automaticamente as dificuldades relacionadas ao conceito antigo de soberania. Para superar a primeira questão, a estrutura do ACNUR deverá sofrer uma reforma para adaptar-se às novas exigências e receber um incremento de recursos para fazer frente aos novos desafios. Quanto à segunda questão, apenas uma nova compreensão da soberania no cenário internacional, que coloque, no primeiro plano das preocupações, a solidariedade, permitindo que as normas humanitárias prevaleçam sobre aspectos nacionalistas, poderá suplantar as barreiras impostas pelo poder soberano. Porém, mais do que isso, há a necessidade de exceder-se o conceito de deslocados internos, a fim de aglutiná-lo, definitivamente, à definição unificada de refugiado.

Não há dúvida de que o Direito Internacional dos Refugiados possui uma tradição normativa que coloca esse ramo do Direito Internacional dos Direitos

---

<sup>681</sup> [681] ACNUR no puede hacerse cargo de todos los desplazados internos, millones de los cuales lo son debido a desastres naturales o a proyectos de desarrollo+ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milênio*, loc. cit., p. 167. Tradução livre do autor.

Humanos, junto com o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*,<sup>682</sup> como uma das fontes mais recorrentes na tutela geral da pessoa humana no mundo. Desse modo, a inclusão dos deslocados internos na categoria de refugiados proporcionaria a convergência de todo o conjunto de normas nacionais e internacionais que tratam da questão dos refugiados para a proteção, também, dos deslocados que permanecem no interior de seu país de nacionalidade. Cuidar dos deslocados internos, portanto, nas mesmas condições jurídicas em que são protegidos os refugiados, não significa uma simples mudança de nomenclatura, pois representa, antes, uma concepção completamente diferente das políticas atuais de aplicação das normas de direitos humanos e que exigirá, a partir da adoção de uma definição unificada de refugiado, a progressiva diminuição da influência estatal, quando a questão for a proteção do ser humano onde quer que ele se encontre, independentemente da sua nacionalidade. Ou seja, o que valerá, acima de tudo, e isso a definição unificada, aqui proposta, possibilita, é o ser humano, a pessoa humana, sua dignidade, sua integridade, seu valor intrínseco, pela simples condição de ser alguém portador de uma personalidade, não importando o território, mas sim a situação em que se encontre todo aquele que foi alcançado por fatos que produziram grave violação de direitos humanos.

Logo, garantir ao deslocado interno a proteção integral do sistema de direitos humanos aplicado aos refugiados é a forma mais segura de proporcionar uma eficiente proteção da dignidade da pessoa humana. É que, retirando a exclusividade do Estado, em relação à proteção dos seus nacionais (deslocados internos), rompe-se a barreira identificada pela japonesa Sadako Ogata, referida anteriormente, de que o problema para uma maior proteção seria a soberania. Em matéria de direitos humanos violados, ninguém ganha se a soberania constitui-se numa justificativa para impedir ou dificultar as variadas formas de ajuda àqueles que dela necessitam. Assim, não há nenhum fundamento, fora do conceito tradicional de soberania, para criar-se outro direito para tratamento dos deslocados internos, enquanto que os refugiados

---

<sup>682</sup> Sobre essa divisão, Cf. CUNHA, Guilherme da; ALMEIDA, Guilherme de. Direito internacional dos refugiados: introdução à parte II. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*, op. cit., p. 428.

ficam submetidos a um ordenamento diferenciado. Bastaria, portanto, incluir esses "refugiados internos" na categoria geral de refugiados, superando-se, então, a dicotomia imposta historicamente, mas que, atualmente, já não faz sentido algum, devido às novas realidades econômicas (acentuadas pela globalização), políticas (v.g., União Européia, União Africana, Mercosul) e jurídicas (a exemplo dos sistemas global e regionais de proteção dos direitos humanos).

Quando se afirmou que não há necessidade de criação de outro direito para tratamento dos deslocados internos, esse fato fica bem evidente ao examinar-se a legislação colombiana sobre essa categoria de refugiados. A Colômbia, no dia 18 de julho de 1997, criou a Lei nº 387,<sup>683</sup> regulamentando o problema das pessoas internamente deslocadas pela violência naquele país. A lei colombiana nº 387/97 define, no artigo 1, que a pessoa deslocada é aquela que foi forçada a migrar dentro do território nacional, abandonando o seu lugar de residência ou de habituais atividades econômicas, por causa de certas situações que vão, desde o conflito armado interno, até outras circunstâncias que possam perturbar drasticamente a ordem pública. A Colômbia vive há décadas naquela que pode ser chamada de "a maior crise humanitária das Américas",<sup>684</sup> apesar de ser esse país a democracia mais antiga da América Latina. Mergulhada num conflito interno que parece não ter fim, a Colômbia está dividida numa luta de meio século que envolve as forças do Governo, forças paramilitares de extrema direita e os guerrilheiros de esquerda, escorados por um comércio de drogas que cresceu em meio a esse caos e que é "o maior do mundo, que financia tanto aos paramilitares como à guerrilha".<sup>685</sup> Em meio a esse cenário de terror, o saldo fica para aqueles que não são diretamente responsáveis por essa guerra interna: jornalistas, professores, sindicalistas, ativistas de direitos humanos e a população em geral são as principais vítimas dessa disputa. Somente de 1985 para cá, são mais de 200.000 mortes e quase três milhões de deslocados internos<sup>686</sup> que

<sup>683</sup> Publicada no Diário Oficial da Colômbia nº 43.091, de 24 de julho de 1997.

<sup>684</sup> FRANÇA, Tereza Cristina Nascimento. *Os deslocados internos colombianos e os dez anos da Lei 387: a maior tragédia humanitária das Américas*. Disponível em: [http://www.unieuro.edu.br/downloads\\_2005/hegemonia\\_03\\_03.pdf](http://www.unieuro.edu.br/downloads_2005/hegemonia_03_03.pdf). Acesso em 04 set. 2009.

<sup>685</sup> "El mayor del mundo, que financia tanto a los paramilitares como a la guerrilla". ACNUR. *Refugiados*. España, Madrid, nº 107, p. 19-25, 2000, p. 24. Tradução livre do autor.

<sup>686</sup> Idem, p. 24.

transformam a Colômbia no país com a maior cifra de deslocados internos do hemisfério ocidental e a segunda população deslocada do mundo depois do Sudão.<sup>687</sup>

Diante dessa situação terrível a que foi arrastado o povo colombiano, o governo aprovou a Lei 387/97, elegendo medidas para ajudar, proteger e procurar alternativas para a solução dos problemas dos deslocados internos. Indubitavelmente, a lei colombiana é um documento avançado no tratamento das pessoas deslocadas pelo interior de um país, pois, além de imputar expressamente ao Estado a obrigação de formular políticas e adotar mecanismos de proteção, assistência e prevenção aos deslocados (Título I, artigo 3, da lei 387/97), a referida Lei dispõe que um dos princípios que orientam a interpretação e aplicação das normas sobre deslocados internos é que tais pessoas têm o direito de solicitar e receber assistência internacional, gozando dos direitos civis básicos reconhecidos internacionalmente (Título I, artigo 2, Princípios 1 e 2). Reconhecida pelo ACNUR como legislação modelo para deslocados internos,<sup>688</sup> entretanto, os resultados ainda não são os melhores, quando se pensa na proteção ampla das pessoas forçadas ao deslocamento pelo interior daquele país. Não há necessidade de ir muito longe para comprovar que a simples criação da lei colombiana não resolveu a questão dos deslocamentos à força naquela nação, conforme se mostrará a seguir.

Um Relatório das Nações Unidas a respeito dos deslocamentos humanos apontou, novamente, a Colômbia como o país com maior quantidade de pessoas deslocadas internas (*internally displaced persons*) do hemisfério ocidental, ou seja, são 3 milhões de seres humanos forçados ao deslocamento, até o final do ano de 2008.<sup>689</sup> Isso ocorre depois de a Colômbia receber uma ajuda de recursos na ordem de 2 milhões de dólares para investir nessa

<sup>687</sup> Colombia tiene la mayor cifra de desplazados internos del hemisferio occidental, y la segunda población desplazada del mundo después de Sudán. ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, op. cit., p. 170. Tradução livre do autor.

<sup>688</sup> ACNUR. *Plan de acción de México: el impacto de la solidaridad regional*, loc. cit., p. 6.

<sup>689</sup> *2008 Global Trends: Refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced persons and stateless persons*. UNHCR, 2009, p. 19. Entretanto, esses números são, ainda, questionados por organizações não-governamentais de direitos humanos que temem que as cifras reais sejam bem maiores. Disponível em: <http://www.adital.org.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=28526>. Acesso em 04 set. 2009.

questão, entre os anos de 2006 e 2010.<sup>690</sup> Quer dizer, uma legislação nacional sobre deslocados ajuda, mas não é suficiente para reduzir o problema dos deslocamentos, pois a responsabilidade ainda fica a cargo do país e os Estados procuram sempre diminuir o impacto da verdadeira e trágica situação humana vivenciada no interior de suas fronteiras. Como lembrou Tereza França, ~~que~~ os Estados têm dificuldade de reconhecer a existência dos Deslocados Internos, para evitar reconhecer a sua própria falência em cuidar de problemas internos dos Estados, os homens não podem fazer isso.<sup>691</sup>

Como se pode concluir, o foco para solução dos problemas dos deslocados internos está dirigido para uma alternativa que não é a melhor estratégia para enfrentamento de questões ligadas à dignidade do ser humano. Quando se cria uma lei nacional, como a da Colômbia, que, ainda que seja um mecanismo interessante para a promoção e assistência dos direitos humanos, não consegue dar conta de redução das sistemáticas violações dos direitos fundamentais da pessoa, chega-se à conclusão de que não basta a criação de uma lei sobre deslocados internos, se permanecerem algumas dificuldades na implementação de um instrumento jurídico desse porte. Como observou Morikawa, ~~um~~ estatuto jurídico especial aos deslocados internos poderia (...) servir como fator de discriminação em relação às outras pessoas que sofrem as mesmas violações em seus direitos humanos.<sup>692</sup> Realmente, não se deve perder de vista que os deslocados internos são membros do país pelo interior do qual realizam o deslocamento e, ao serem ~~privilegiados~~ como nacionais, isso acabaria gerando uma política discriminatória em relação aos demais grupos de pessoas que sofrem violações em seus direitos humanos, tais como, encarcerados, mulheres, negros, crianças abandonadas, entre outros.

Essa é uma questão bastante delicada e séria. Os países, principalmente as nações menos desenvolvidas, possuem um déficit social elevado e o problema dos deslocados internos representa apenas mais uma conseqüência das dificuldades políticas e econômicas que esses Estados atravessam. Assim, uma proteção diferenciada aos nacionais deslocados

---

<sup>690</sup> ACNUR. *Plan de acción de México: el impacto de la solidaridad regional*, idem, p. 6.

<sup>691</sup> FRANÇA, ibidem. Acesso em 04 set. 2009.

<sup>692</sup> MORIKAWA, Márcia Mieko. *Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a protecção internacional dos direitos do homem: uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados*, op. cit., p. 146.

internos poderia conduzir a uma possível discriminação em prejuízo de outras camadas da população,<sup>693</sup> na medida em que haveria um reforço normativo com proteção e assistência para um grupo de pessoas em detrimento de vazios para outros integrantes da mesma coletividade estatal. Quer dizer, a assistência humanitária internacional, numa hipótese de intervenção para auxílio, deveria priorizar os deslocados internos ou aqueles mais necessitados? Ora, a política, por exemplo, da Cruz Vermelha é promover a ajuda às pessoas que dela precisem, sem qualquer forma de distinção (*needs-approach*).

Entretanto, apesar de ser relativamente procedente a crítica, quando se pensa num documento internacional de proteção (Declaração, Convenção ou outro documento que reúna um conjunto de princípios aplicáveis ao deslocamento forçado), esse questionamento não é, por si, suficiente para desmorrar a idéia de criação de uma lei nacional para os deslocados forçados. Quando se lida com grupos vulneráveis, é evidente que existe uma relação de fragilidade que demanda uma tutela específica, mesmo no interior de uma nação. Desse modo, a criação de uma lei nacional não significa privilégio, mas uma forma de garantir um mínimo de igualdade material para certos grupos, perante o restante da população de um país. Nesse sentido, uma lei para crianças e adolescentes, para idosos, para mulheres, para deslocados internos, longe de configurar uma discriminação negativa, apresenta-se como uma discriminação positiva,<sup>694</sup> pois coloca ou tenta colocar em níveis mínimos de igualdade aquelas pessoas que, devido a fatores diversos, foram arrastadas para o fosso da desproteção e das violações sistemáticas de direitos humanos.

Mas, como já frisado acima, tal como ocorreu com a lei colombiana sobre deslocados internos, não é suficiente a criação de uma legislação nacional específica para cuidar dessa problemática, pois outros fatores continuam a dificultar a real proteção das pessoas submetidas pela força ao deslocamento, como o conceito de soberania, a política interna do Estado, os programas econômicos, as prioridades sociais, a própria inércia estatal ou o interesse governamental que procura retirar a visibilidade do problema.

---

<sup>693</sup> MORIKAWA, *Idem*, p. 146.

<sup>694</sup> Cf., logo adiante, algumas considerações adicionais a respeito dessa questão ligada à discriminação.

Diante disso, a solução que se afigura mais adequada, na perspectiva defendida nesta obra, para a proteção efetiva dos deslocados internos é considerá-los, de uma vez por todas e para todos os efeitos, como refugiados. A proposta é bastante simples. A única distinção formal entre deslocados internos e refugiados sustenta-se na imaginária linha da fronteira; ou seja, as condições que levam uma pessoa a deslocar-se, dentro ou fora de um país, são absolutamente idênticas, persistindo, como isolada diferenciação, o fato de que uns conseguem ultrapassar a barreira do território, enquanto que outros permanecem perambulando por variados lugares do interior de seu país. Parece, portanto, não haver sentido de tratar situações materialmente iguais de uma maneira tão separada e distante, ao ponto de deixar praticamente sem nenhuma proteção os deslocados internos. São, assim, os imperativos de direitos humanos, numa compreensão alargada e que não se satisfaz exclusivamente com a tradicional concepção alicerçada nos direitos civis e políticos, que exigem a adoção de uma definição que promova a proteção além das fronteiras soberanas do Estado-nação.

### 3.5.1 UNIFICANDO PARA MELHOR PROTEGER: VANTAGENS DE UMA DEFINIÇÃO ÚNICA DE REFUGIADO

Até o momento, não existe nenhuma Organização Internacional com um mandato formal para atuar na defesa ou proteção dos deslocados internos, ainda que as Agências Humanitárias estejam cada vez mais preocupadas e esforçadas no sentido de promover a diminuição dos impactos que os deslocamentos forçados causam sobre a vida daqueles que realizam movimentos no interior de um país. Apesar das dificuldades específicas que atravessam, tais como, rompimento de laços familiares e comunitários, desemprego, limitação do acesso à terra, à educação, à moradia, à comida, vulnerabilidade à violência, entre outros, os deslocados internos ainda não lograram obter o reconhecimento oficial de constituírem uma categoria especial, pois, %a existe o temor de que singularizar um grupo pode provocar a discriminação de outros, o que fomentaria injustiças e conflitos+.<sup>695</sup>

---

<sup>695</sup> %a existe el temor de que singularizar un grupo pueda provocar la discriminación de los otros, lo que fomentaría injusticias y conflictos+. ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milênio*, ibidem, p. 155. Tradução livre do autor.

Entretanto, quando se fala em discriminação, o que não se deve perder de vista é que os deslocados internos, assim como os refugiados em geral, constituem um *grupo vulnerável em sentido estrito*,<sup>696</sup> necessitando, portanto, de uma proteção ampliada diante das violações de seus direitos inerentes à condição de pessoas humanas que são. Desse modo, não se pode falar em discriminação quando nem mesmo o direito à não-discriminação está garantido para esses grupos.<sup>697</sup> Mais ainda. Se mesmo que o direito a não ser discriminado estivesse garantido para os deslocados internos, seria necessário, como disse Robério Nunes, ir mais além de uma igualdade meramente formal, ou seja, garantir o pluralismo e a dignidade de todas as pessoas e dos grupos a que pertencem exige a construção de uma igualdade material, o que exige direitos voltados à discriminação positiva...<sup>698</sup> Quer dizer, se houver alguma discriminação na ação de promover medidas especiais de proteção aos deslocados internos, isso deve ser visto de maneira positiva, como algo indispensável à convivência de seres humanos em condições de igualdade na sociedade.

Então, retomando a idéia de que todos os deslocados internos são, na realidade, refugiados, poder-se-ia indagar se haveria alguma vantagem ou necessidade de unificarem-se, numa só definição, essas duas categorias? Antes de responder tal questionamento, convém lembrar a distribuição, até 2008, dos deslocados (internos e externos) sobre o planeta: são 9.050.398 (refugiados) e mais 1.428.223 (pessoas em situação como de refugiados) e

<sup>696</sup> Adota-se, aqui, a proposta de Robério Nunes que distingue entre *grupos vulneráveis em sentido amplo* que *devem* constituir um gênero ao qual pertencem, conforme o contexto do Estado, pessoas portadoras de necessidades especiais físicas ou mentais, idosos, mulheres, favelados, crianças, minorias étnicas, religiosas e lingüísticas, índios, descendentes de quilombos, ribeirinhos, trabalhadores rurais sem-terra, dentre outros; *grupos vulneráveis em sentido estrito* que *são* todas aqueles não-enquadráveis na noção de *minorias*; por sua vez, o elemento diferenciador característico das *minorias* é de base étnica, religiosa ou lingüística, e imprime uma *identidade cultural* ao grupo. ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Minorias e grupos vulneráveis: uma proposta de distinção*. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). *Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997)*, op. cit., 355 *usque* 361.

<sup>697</sup> Ainda que, em tese, seja possível a proteção a apenas um deslocado ou refugiado, o grupo de pessoas forçadas ao deslocamento, também, pode ser alcançado pela tutela, pois, no dizer de Cançado, *assim* como há direitos que são essencialmente *individuais* isto é, que podem ser protegidos somente no próprio indivíduo, também há direitos que podem ser melhor protegidos através de um grupo, particularmente no caso de vir este grupo a ser vitimado. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993, p. 89.

<sup>698</sup> ANJOS FILHO, Idem, p. 367.

14.4 milhões de deslocados internos.<sup>699</sup> Esses números são apenas a quantidade de pessoas sob a proteção direta do ACNUR, por causa da sua condição real de deslocados internos ou de refugiados, não se incluindo neles, portanto, outras categorias de deslocados, tais como *stateless persons* (6,5 milhões), solicitantes de asilos . *asylum-seekers* - (número difícil de estimar devido envolver processos menos ou mais complexos, conforme o país perante o qual se busca o asilo). Também, só a título de reforço, é bom não esquecer de que o próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados reconhece que, na realidade, o número de deslocados internos chega a uma estimativa de 26 milhões de pessoas.<sup>700</sup> Seja como for, percebe-se que a condição de refugiado, nos moldes tradicionais da Convenção de 1951, representa uma parcela do problema grave da mobilidade humana sobre a terra e que, da maneira como está estruturado o sistema de proteção atual (fragmentado), há muita exclusão dos seres humanos de uma rede de abrigo eficiente que garanta a tutela ampla dos direitos da pessoa humana.

Com a intensificação do processo de globalização, a partir de 1970, alguns dos efeitos mais sensíveis fizeram-se notar, justamente, na frequência dos movimentos migratórios humanos. Os fatores desses deslocamentos foram e continuam a ser os mais variados: desemprego, fome, busca do sonho dourado, guerra, perseguição racial ou religiosa, enfim, o rol é bastante amplo. Uma análise das causas migratórias poderia contentar-se com uma explicação superficial de tão-somente apontar essas causas como propulsoras da enorme mobilidade humana. Todavia, quando se indaga mais profundamente acerca de tais fatores (como, *v.g.*, por que se fecharam determinados postos de trabalho numa região? O que deflagrou a fome sobre uma nação? Quais os motivos da explosão de uma guerra?), a explicação, antes simples e direta, torna-se complexa e difusa.

Bauman diz que um dos efeitos mais sinistros da globalização é a desregulamentação das guerras.<sup>701</sup> A onda globalizante atingiu de cheio os países pobres do planeta. As exigências de uma economia desregulamentada, enfraquecendo o Estado na política (Estados fracos), provocaram a corrosão

---

<sup>699</sup> Disponível em: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>. Acesso em 16 jun. 2009.

<sup>700</sup> *2008 Global Trends: Refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced persons and stateless persons*. UNHCR, 2009, p. 19.

<sup>701</sup> BAUMAN, *Tempos Líquidos*, op. cit., p. 43.

da soberania estatal nos limites do território do Estado-nação, pois o avanço econômico do capitalismo financeiro deixa, atrás de si, um rastro de devastação sobre as nações empobrecidas. Quando o Estado possuía o poder de regulamentar, ainda que minimamente, o mercado, com a finalidade de diminuir algumas das conseqüências humanas do desenvolvimento capitalista, muitos dos efeitos do poder econômico eram reduzidos. Isso ficou bem claro no modelo do Estado do bem-estar social (*Welfare State*). Contudo, foi para esse modelo de Estado que a globalização voltou seu potencial mais destruidor (flexibilização das leis trabalhistas, privatizações, redução de impostos, controle dos gastos públicos, etc.), cobrando uma política austera que, na realidade, objetivava abrir, ilimitadamente, os mercados para que as riquezas das nações fossem expropriadas pelas forças transnacionais. A política dos Estados, por essa perspectiva, limitou-se a garantir a segurança ou a tranqüilidade indispensável para que os negócios das empresas não sofressem ameaças externas. Essas ameaças externas constituem-se, na verdade, nos efeitos resultantes do processo globalizante. Desse modo, apresenta-se, no curso da globalização, uma situação angustiante para os Estados-nação: perderam a força política para a regulamentação econômica, mas foram apresentados com a obrigação de administrar os efeitos desse processo, o lixo humano deixado pelo capitalismo financeiro (desemprego, fome, aumento da criminalidade, desordem urbana, fluxos humanos acelerados, entre outros). Como o Estado teve que ceder às pressões das forças econômicas do mercado mundial, os seus recursos, também, diminuíram e a sua capacidade de gerenciar os efeitos da globalização (equilibrar o econômico com o político-social) foram drasticamente restringidos. Logo, o ciclo se repete (retroalimentação), agravando os problemas sociais e desestabilizando, ainda mais, a antiga ordem política nacional.

No caso da desregulamentação das guerras que, aparentemente, não se poderia atribuir diretamente ao processo de globalização, o que acontece é que o enfraquecimento do Estado do bem-estar-social vai corroendo aos poucos as conquistas de equilíbrio promovidas em benefício da população. Assim, é como se esses Estados tivessem uma gordurinha, um sopro de vida que permite que se arrastem por mais algum tempo. Porém, cedo ou tarde, tais Estados são alcançados pelo processo de expansão econômica e revelada fica

toda a sua fragilidade para suportar os seus efeitos perversos. O Estado, finalmente, mostra toda a sua fraqueza para cuidar dos seus problemas sociais, sua debilidade para fazer frente às forças poderosas de empresas transnacionais e, então, cria-se um vazio de legitimidade devido à %a erosão contínua da soberania do Estado+;<sup>702</sup> essa lacuna de poder estatal (inclusive manifestada, algumas vezes, por vazios normativos) é preenchida por entidades não-estatais e grupos intertribais que lutam para manter sua hegemonia ou ocupar novas áreas de dominação, gerando hostilidades, mortes e fugas desesperadas de seres humanos, dentro e fora da região de conflito.

Portanto, os refugiados e deslocados internos constituem-se, em grande parte, como na África e na América Latina, o resultado da intensificação do processo de globalização sobre essas regiões empobrecidas do planeta. Tentar resolver as questões relacionadas a esses fluxos migratórios forçados, sem, contudo, compreender as reais forças que ditam, também, os deslocamentos humanos, significa, em última análise, administrar superficialmente as conseqüências do problema. Essa postura, diante da grandeza do fenômeno da globalização, talvez, seja a única alternativa encontrada pelo mundo, diante da insuficiência (ou inexistência) de um poder que possa equilibrar, em nível planetário, os interesses que se movem no tabuleiro das nações. Até o momento, as forças de empresas transnacionais, armadas com o melhor da globalização tecnológica, munidas com capital de rede de informação e possuidoras de ampla mobilidade e poder de decisão, estão vencendo o jogo, sem resistência considerável da parte dos Estados fracos, o que deixa as populações dessas nações desprotegidas e, em alguns casos, sem alternativa local para contornar a situação aflitiva em que se acham.

O Direito Internacional dos Refugiados, por essa ótica, representa uma tentativa de superar os efeitos desse processo sobre as vidas humanas que se deslocam forçadamente, quando se encontram em meio ao cenário de horror que as obriga a deixar seus lares, suas ocupações, seu território, simplesmente para preservarem a própria existência.

---

<sup>702</sup> Idem, p. 43.

Logo, enquanto não se apresenta um poder político transnacional capaz de dar conta ou responder eficazmente às novas demandas surgidas na sociedade pós-moderna, parece que buscar uma proteção jurídica mais ampla possível na questão dos refugiados é o caminho correto para enfrentamento dos efeitos desse fenômeno sobre a população de um país.

Agora, com esse rápido esclarecimento, pode-se responder à indagação, formulada acima, a respeito da vantagem ou necessidade de adotar-se uma definição unificada de refugiado.

Poder-se-ia argumentar que não haveria necessidade alguma na unificação dos conceitos de *refugiado* e *deslocado interno*, uma vez que as pessoas que foram forçadas a qualquer uma dessas formas de deslocamento forçado encontrariam tanto a proteção internacional, no caso de refugiado, por meio da Convenção de 51, quanto a tutela nacional, no caso de deslocado interno, em decorrência da obrigação que têm os países de promoverem a defesa dos direitos humanos dos seus cidadãos, nas mais variadas situações que se desenvolvam nos limites do território do Estado-nação. Desse modo, seria prescindível a tentativa de unificação dos dois conceitos, pois a tutela nacional e internacional já existiria em favor das pessoas que se encontrem numa ou noutra condição. Vale dizer, então, que não haveria vantagem alguma num conceito único de refugiado.

Inicialmente, seria muita ingenuidade acreditar que as pessoas que, por exemplo, sofrem perseguição religiosa dentro de uma região de seu país possam ficar seguras em outro lugar, no interior desse mesmo país, quando o perseguidor é o próprio Estado. Seria o mesmo que imaginar, guardadas as devidas proporções, que a casa, uma vez trancada, estaria segura entregando-se as chaves da porta para os assaltantes! Na África, *v.g.*, existem casos em que são as milícias apoiadas pelo Estado que perseguem as pessoas forçadas aos deslocamentos.<sup>703</sup> Assim, não se pode confiar que a proteção estatal dê conta dos deslocados internos, quando não se tem nem mesmo a certeza de poder contar com tal tutela. Pessoas atingidas pelo mesmo fenômeno devem receber as mesmas proteções, pouco importando se estão dentro ou fora de

---

<sup>703</sup> Em Darfur, o ditador sudanês Omar Al-Bashir, sob a justificativa de combater os rebeldes, apóia os *janjaweds*, uma milícia que se proclamou árabe e tem por missão limpar Darfur de outras etnias. Ao todo já morreram 300.000 pessoas. Cf. AZEVEDO, Reinaldo. Que Deus é este? *Veja*. op. cit., p. 99.

seu país, na medida em que basta ser humano para merecer o respeito à sua condição de pessoa.

Nesse aspecto, um conceito único de refugiado traz, logo de início, a aplicação de todas as normas do Direito Internacional dos Refugiados em relação aos deslocados internos. Isso representa um grande avanço para o tratamento dos deslocamentos forçados, pois a enorme tradição que o Direito dos Refugiados goza perante a comunidade jurídica, por certo, reforçará a tutela ampla da pessoa submetida a situações violadoras de direitos humanos. Esse aspecto, além disso, evitará a necessidade de criação de novas normas internacionais específicas para a proteção de deslocados internos, encerrando, por fim, a interminável discussão acerca de qual Estatuto Jurídico Internacional deve reger as relações dos fluxos humanos forçados pelo interior de um país.

Ademais, como consequência dessa mencionada vantagem, as Instituições, que tratam do problema da assistência aos sujeitos atingidos por motivos que obrigam ao deslocamento, não padecerão mais das dificuldades relacionadas aos nacionais por elas auxiliados, sob alegação de uma eventual discriminação entre humanos que são, igualmente, merecedores de ajuda humanitária. Ora, com a incorporação dos deslocados na definição de refugiados, o principal coordenador e fiscalizador das atividades de proteção e assistência às pessoas que se encontram na condição de refugiadas, o ACNUR, não produzirá o medo dessa discriminação com a sua intervenção, na medida em que a missão dessa Agência é, precipuamente, a atuação na defesa e socorro dos refugiados. Portanto, quando deslocados internos passarem a ser tratados como refugiados, como verdadeiramente são, as ações desenvolvidas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados não criarão a possível discriminação entre nacionais, passível de constranger as demais Instituições de Ajuda Humanitária.

A definição unificada, também, dissipa as naturais dificuldades para aplicação de normas protetivas, face ao conceito de soberania. Como o *status* jurídico de deslocado interno passaria a ser o mesmo de refugiado, a proteção que prevaleceria, de imediato, seria a internacional; acima, portanto, de qualquer consideração a respeito da soberania e antes mesmo de questionar-se a existência ou não de auxílio do país onde se encontrassem as pessoas forçadas ao deslocamento. A idéia de identificar um refugiado dentro de seu

próprio território consiste, realmente, numa concepção que assusta quando se pensa num paradigma tradicional do Direito Internacional que busca a preservação do princípio da soberania do Estado. Mas, ao se refletir sobre os novos traços que marcam as sociedades das nações contemporâneas, onde se nota a fragmentação do poder político diante de forças poderosas e incontroláveis, orquestradas por redes transnacionais de comunicação, fica bastante complicado sustentar a permanência de um modelo de Direito, nas bases antigas, para reger os impactos humanos desse fenômeno, enquanto que, para orientar ou controlar essas forças avassaladoras, praticamente, não existem mais regras capazes de serem mantidas. Logo, a globalização, com as suas várias desregulamentações, exige novas formas de enfrentamento dos problemas, mesmo que isso demande a reformulação de históricas instituições jurídicas. Num ambiente em que ainda persistem muitas incertezas quanto ao destino dos milhões de seres humanos que são forçados aos deslocamentos, não podem persistir barreiras formais que dificultem, em nome da soberania, uma proteção integral da pessoa humana. Deixar sob o manto do sistema normativo internacional de proteção a salvaguarda dos direitos humanos de deslocados internos e refugiados, vale dizer, sob a regência do Direito Internacional dos Refugiados, será, por conseguinte, a resposta eficiente para esse grave drama que envergonha a humanidade.

Se tudo isso, no entanto, não for suficiente para justificar a adoção de uma definição unificada, podem ser suscitadas, ainda, mais duas razões.

A primeira razão reside no fato de que, ao realizar-se a sistemática proteção dos deslocados internos como refugiados, haverá um progressivo impacto dessas ações sobre o quadro geral dos deslocamentos humanos forçados, conduzindo a uma diminuição do fluxo de pessoas para fora de seu país de origem. Ou seja, tratar como refugiados aqueles que ainda se encontram dentro do território de sua nacionalidade constitui-se num elemento importantíssimo para redução dos movimentos humanos internacionais. Esse aspecto, por sua vez, gera duas vantagens adicionais. Uma vantagem é que permite que os membros de um Estado sejam protegidos no espaço onde sempre viveram, diminuindo, portanto, as conseqüências indesejáveis de uma desterritorialização nacional e quase que definitiva (no interior dos limites de seu próprio país, o refugiado terá, por certo, melhores condições de superar os

traumas das situações que originaram a perseguição, na medida em que se encontra próximo de seu povo, da sua língua, da sua tradição, o que reúne, enfim, os fatores mais apropriados de resolução da questão do deslocamento forçado). Outra vantagem adicional é que, deixando o refugiado no seu território, realiza-se uma blindagem sócio-emocional da pessoa humana, pois, quando o refugiado se localiza além das fronteiras de seu Estado, são comuns os relatos de atos de hostilidade contra estrangeiros, típicos das sociedades que ainda não aprenderam a conviver com as diferenças humanas. Se, às vezes, até no interior de uma nação, há ações discriminatórias (no Brasil, sofre muito mais quem é nortista, nordestino, índio, negro, etc., se comparados a outros grupos ou regiões do país), imagine quanto preconceito sofrerá esse refugiado fora de seu espaço habitual de residência, longe de sua nação.

Portanto, procurar, em primeiro lugar, evitar que o refugiado ultrapasse as fronteiras de seu país parece ser o caminho acertado para a proteção imediata e firme dos seres humanos forçados ao deslocamento. No que tange aos deslocados internos, tratá-los como refugiados possibilita essa forma positiva de auxílio, já que não haveria mais a necessidade de fugir, rompendo os marcos territoriais nacionais, para obter a tutela internacional.

A segunda razão consiste no fundamento básico de direitos humanos. Quando para a proteção da pessoa humana concorrem variadas normas jurídicas, evidente que deverá prevalecer aquela norma de maior abrangência e que assegure a mais eficiente e completa salvaguarda dos direitos fundamentais do ser humano. Ora, a única razão suscitada para impedir a inclusão dos deslocados internos na definição de refugiados, como já salientado outras vezes, é o princípio da soberania, isto é, o poder que tem o Estado de reger e decidir todas as questões no interior de seu território. Mas, apesar de reconhecer-se que não se extirpou a soberania dos quadros das constelações nacionais, o natural desenvolvimento histórico vem revelando uma crescente tendência a flexibilizar-se esse conceito, devido, principalmente, a circunstâncias econômicas que ditam o movimento dos governos na administração de seus recursos e na implementação de suas variadas políticas públicas. Em um dos seus mais recentes escritos, Bauman afirma que a soberania encontra-se descolada daqueles três elementos que fundaram a velha ordem (território, Estado e nação), ou seja, a soberania é hoje, por assim

dizer, desancorada e livre-flutuante+.<sup>704</sup> Logo, tudo demonstra que a barreira da soberania do Estado somente permanece inabalável quando a questão configura alguma matéria relacionada aos direitos das pessoas; quando, pelo contrário, a situação estiver ligada a investimentos econômicos ou financeiros, à realização de empreendimentos ou operações de empresas transnacionais, ou, ainda, a interesses de Estados fortes, a negociação, então, passa ao largo do tema da soberania. Por encontrar-se %livre-flutuante+, a soberania move-se para os lados que por ela concorrem, agora, não mais isoladamente dominada pelo Estado-nação, porém, solidariamente repartida entre outros múltiplos centros de decisão do poder: %a multinacionais financeiras, industriais e empresas comerciais contam agora com (...) cerca de um terço da produção mundial e dois terços do comércio mundial+.<sup>705</sup>

Diante desse espetáculo melancólico de redução do poder estatal, frente aos novos %lonos do mundo+ que não se vinculam a nenhum país nem território, a regra primordial deveria ser esta: se o capital não encontra limite geográfico que impeça a sua livre circulação (algumas vezes, até virtualmente), o gerenciamento dos efeitos de todas as conseqüências relacionadas, direta ou indiretamente, a esse fluxo econômico, também, não pode ficar restringido ao poder soberano estatal, quando isso signifique supressão ou limitação das condições dignas do ser humano. Muito mais se torna imperioso romper com essa verdadeira %cláusula de exclusão humana+, quando se verifica que, para Estados fracos, pobres e sem força no cenário internacional, não importa garantir a soberania, se não restam condições de aproveitá-la em favor da população.

Destarte, em tema de direitos humanos, não se pode contentar com uma proteção insuficiente ou até nenhuma tutela ao ser humano, quando há a possibilidade fática e jurídica de aplicação de normas protetivas mais eficientes. É que a regra máxima que deve preponderar em sede de direitos inerentes à própria condição de ser pessoa humana é a incidência da norma de maior proteção. Na questão dos deslocados internos e refugiados, sem dúvida, as normas de maior alcance para abrigo e assistência dos titulares de direitos

<sup>704</sup> BAUMAN, Zygmunt. O triplo desafio. *Cult.* São Paulo: Editora Bragantini, nº 138, ano 12, 20-21, ago. 2009, p. 20.

<sup>705</sup> Idem, p. 21.

violados ou ameaçados de violação são aquelas que se encontram no campo do Direito Internacional dos Refugiados, devendo, portanto, tal ordenamento incidir em favor dos milhões de flagelados que vagam, por terra ou por mar, à procura de misericórdia, entregues à própria sorte ou à generosidade de Instituições Humanitárias. Deixá-los sob o poder soberano do Estado significa, na verdade, recuar diante da opressão e silenciar perante a omissão. Avançar para reconhecer os deslocados internos como refugiados representa, ao contrário, um passo a mais na construção de uma sociedade cosmopolita que coloca em primeiro plano o valor ou a dignidade do ser humano, para a qual não há fronteiras, não há limites nem qualquer poder que se possa confrontar.

## CONCLUSÃO

Os seres humanos possuem a extraordinária capacidade de indignarem-se com o sofrimento de animais, a devastação de florestas, a corrupção, o descaso com o bem público e outros fatos igualmente geradores e merecedores de revolta. Procuram, diante disso, combater os comportamentos humanos que produzem esses efeitos indesejáveis, por intermédio de ações que consigam superar as atitudes egoístas e inconseqüentes das pessoas. Nesse esforço, empregam toda a inteligência e força criativa em busca de soluções que possam deter ou desestimular os atos que envergonham a maioria dos membros de uma sociedade. Evidente que há sempre aqueles que não se importam, que não se interessam por coisa alguma que não seja o seu completo bem-estar e atuam com a finalidade de obter o máximo de vantagem com o mínimo de sacrifício, ainda que o resultado final represente um prejuízo coletivo incalculável.

Parece, entretanto, que, se é possível existir algo que congregue a humanidade em torno de um objetivo comum, esse elemento seria a própria sobrevivência da espécie, o risco de extermínio do ser humano. De que adiantará o crescimento econômico acelerado, o progresso tecnológico ou a criação dos mais modernos equipamentos para conforto humano, se a humanidade for aniquilada? A ameaça do fim da existência das pessoas humanas, devido, sobretudo, a fatores ambientais e armamentistas, terá o condão de conduzir o ser humano a uma reflexão e mudança sobre as suas atitudes no mundo? Por sua vez, a questão dos refugiados emerge nesse contexto de indagações tão complexas, trazendo à baila as considerações a respeito daquilo que deve ser feito, para contornar o grave problema das mobilidades humanas involuntárias. Hathaway, no final de sua extensa e rica obra sobre os refugiados na ordem internacional, sinaliza com a esperança de que esteja ocorrendo uma mudança na mentalidade mundial sobre a necessidade de repartirem-se as responsabilidades, para tratamento desse

problema que se constitui numa ferida permanentemente aberta nas consciências dos povos.<sup>706</sup>

Seja como for, as formulações que foram desenvolvidas nesta obra procuraram demonstrar que existe um caminho viável a ser trilhado em busca de uma proposta mais duradoura na proteção dos direitos humanos daqueles que são obrigados aos deslocamentos para os mais diversos lugares do planeta. Há possibilidades que surgem nos interregnos, naqueles espaços que revelam uma situação de instabilidade, diante da incerteza de saber para onde os fatos levarão os seres humanos e da certeza de que as antigas convicções e histórias vividas, que davam sentido à existência, já não estão mais presentes.

Dessa maneira, as tradicionais normas que cuidam da proteção dos refugiados no mundo, também, não atendem às novas necessidades que surgiram no planeta, sobretudo, na última metade do século XX, em decorrência do acirramento das lutas das nações por poder político hegemônico, por novos mercados e tecnologias e, fundamentalmente, pelo aparecimento de forças empresariais transnacionais que, munidas de capital financeiro volumoso, não encontram barreiras para o crescimento de seus lucros. A globalização econômica virou sua face mais assustadora em direção aos países empobrecidos, pois arrastou para o limbo as populações dessas nações, deixando-as desassistidas de condições mínimas de sobrevivência, enquanto que, os governos desses Estados, enfraquecidos, inertes e sem nenhum poder real de reação, presenciam o desmantelamento da estrutura político-social que fora montada ao longo da modernidade.

Em meio a esse quadro, a problemática dos refugiados sobressai-se como uma das mais graves questões da época contemporânea, chamando a atenção das nações desenvolvidas, na medida em que são para elas que fogem as desesperadas pessoas, pedindo ajuda e abrigo, numa derradeira esperança de conseguir manter o último sopro de vida que lhes resta. São

---

<sup>706</sup> HATHAWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 1001. «Poorer states are glad that there is, at last, some realization by governments in the developed world that ad hoc charity must be replaced by firm guarantees to share responsibilities and burdens» («Os Estados mais pobres estão felizes de que há, finalmente, alguma compreensão, por parte dos governos do mundo desenvolvido, de que a caridade *ad hoc* deve ser substituída por garantias firmes de compartilhamento de responsabilidades e encargos»). Tradução livre do autor.

seres humanos que, segundo os documentos internacionais, devem receber o respeito imposto pela sua condição de integrantes da grande família da Terra. Fortalecer-lhes a tutela internacional, frente aos desmandos e omissões de Estados, garantindo a tais pessoas humanas a inviolabilidade da sua dignidade, é a única solução mínima adequada e aceitável, para que se continue acreditando que a humanidade não foi perdida.

É por essa perspectiva que são elaboradas as linhas orientadoras deste trabalho que, apesar de não trazerem uma solução imediata para a terrível situação que, neste exato momento, milhões de homens, mulheres e crianças estão atravessando, esforçaram-se para oferecer uma alternativa coerente e implementável, na tentativa de ampliar o leque de proteção, tanto a refugiados quanto a deslocados internos.

Desse modo, propôs-se uma definição unificada de refugiado, capaz de abarcar as pessoas que são forçadas ao deslocamento pelo interior do seu país de residência. Esse fato é relevante, uma vez que permite a proteção internacional da pessoa, ou grupo de pessoas, que, devido ao princípio da soberania, é relegada à tutela e assistência do Estado em que se deu o deslocamento compulsório. Com isso, também, encerra-se, definitivamente, com uma incongruência do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, pois, elimina-se a barreira geográfica que possui o sério inconveniente de tratar situações absolutamente iguais de modo diferente.

Defende-se, ademais, que as pessoas submetidas a deslocamento obrigatório, em decorrência de um distúrbio ambiental, natural, inatural ou provocado por humano, devem ser consideradas como refugiadas ambientais. Os novos tempos, dinâmicos e velozes, exigem uma ampliação da definição tradicional de refugiado, a fim de que as novéis situações possam receber tratamento condizente com a realidade e em harmonia com o sistema jurídico internacional. Assim, mostrou-se como o conceito de refugiado evoluiu, rompendo com as amarras estabelecidas pela Convenção de 51, sendo defensável e necessário que se adote, sem mais delongas, o motivo ambiental como condição para a colocação de alguém no *status* de refugiado ambiental. Essa medida, relativamente simples, tem a vantagem de propiciar uma proteção segura e eficaz às pessoas que se deslocaram por causa de distúrbio ambiental grave, além de promover, concomitantemente, uma benéfica

aproximação entre Direito dos Refugiados e Direito Ambiental, o que, por certo, ampliará o horizonte de investigação desses dois ramos do Direito.

Além dessa proposta, sugeriu-se, ainda, a inclusão, nos procedimentos para licenciamento ambiental, da diretriz sobre refugiado ambiental, isto é, nos estudos de impacto ambiental, é possível, adotando-se a definição unificada exposta nesta obra, inserir a avaliação das prováveis conseqüências humanas dos empreendimentos impactantes, de tal sorte que, se uma determinada atividade de exploração dos recursos naturais for, na implantação ou desenvolvimento de seu projeto, capaz de produzir a formação de refugiado, ou grupo de refugiados, não se concederá, em tese, o respectivo licenciamento, diante da gravidade desse fato. Como se vê, a diretriz *refugiado ambiental* representa uma ferramenta a mais na luta por um planeta ecologicamente equilibrado.

Finalmente, tem-se consciência de que as propostas aqui formuladas sofrerão bastante resistência, sobretudo, daqueles que primam por um Direito Internacional nos moldes mais tradicionais. Porém, há o conforto e quase certeza de que, por outro lado, os seres humanos que respeitam e clamam por uma defesa ambiental mais eficiente saberão pinçar, aqui, os aspectos mais preponderantes e que contribuirão, quiçá, para uma compreensão alargada do ambiente, não desprezando, por evidência, a figura humana que nele se insere.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A BÍBLIA sagrada. Tradução de João Ferreira de Almeida. Florida, EUA: Editora Vida, 1990.

ABUGRE, Charles. *Mi imagen de África*. Disponível em: <http://www.choike.org/nuevo/informes/3046.html>. Acesso em 11 jun. 2009.

ACNUR. *Plan de acción de México: el impacto de la solidaridad regional*. San José, Costa Rica: Editorama, 2007.

\_\_\_\_\_. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Barcelona: Icaria Editorial, 2006.

\_\_\_\_\_. *Refugiados*. España, Madrid, n. 119, p. 19-21, 2003.

\_\_\_\_\_. *Refugiados*. España: Madrid, nº 121, p. 5-15, 2003.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental . ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001.

\_\_\_\_\_. *El concepto y la validez del derecho*. 2ª Ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

ALVES, J. A. Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994.

ALVES FILHO, José Prado. Agrotóxicos, meio ambiente e saúde: aspectos técnicos, legais e institucionais. In: SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes (coord.). *Direito do agronegócio*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ANDRADE, Manuel Correia. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Minorias e grupos vulneráveis: uma proposta de distinção. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). *Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

APEL, Karl-Otto. *Ética e responsabilidade: o problema da passagem para a moral pós-convencional*. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.

\_\_\_\_\_. *Transformação da filosofia II: o a priori da comunidade de comunicação*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

\_\_\_\_\_. *Estudos de moral moderna*. Trad. Benno Dischinger. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

APEL, Karl-Otto; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de; MOREIRA, Luiz. *Com Habermas, contra Habermas: direito, discurso e democracia*. Trad. Claudio Molz. São Paulo: Landy Editora, 2004.

APPEL, John; APPEL, Selma. *Comics da imigração na América*. Tradução de Sérgio Roberto Souza. São Paulo: Perspectiva, 1994.

ARCOLINI, Tatiana. A força da natureza: conheça como acontecem os tsunamis. *Mundo em fúria especial . Tsunami*. São Paulo, p. 5-10, abr. 2005.

ARRIGHI, Jean Michel. *OEA: organização dos estados americanos*. Trad. Sérgio Bath. Barueri, SP: 2004.

AVELÃS NUNES, António José. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

AXELROD, Alan. *Ciência a jato*. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2005.

AYOADE, J. O. *Introdução à climatologia para os trópicos*. Trad. Maria Juraci Zani dos Santos. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

AZEVEDO, Reinaldo. Que Deus é este? *Veja*. São Paulo, nº 51, ano 41, p. 95-106, set. 2008.

BASCOM, Johnathan. Internal refugees: the case of the displaced in Khartoum. In: BLACK, Richard; ROBINSON, Vaughan. *Geography and refugees: patterns and processes of change*. London: Belhaven Press, 1993.

BAUMAN, Zygmunt. O triplo desafio. *Cult*. São Paulo: Editora Bragantini, nº 138, ano 12, 20-21, ago. 2009.

\_\_\_\_\_. *A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas*. Trad. José Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

\_\_\_\_\_. *Medo líquido*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

\_\_\_\_\_. *Vida líquida*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

\_\_\_\_\_. *Tempos líquidos*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

\_\_\_\_\_. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

\_\_\_\_\_. *Em busca da política*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

\_\_\_\_\_. *Globalização: as conseqüências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BBC NEWS. World: *Africa*. Tuesday, 2 october, 2001. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1575428.stm>. Acesso em 11 jun. 2009.

BECK, Bertha Koiffmann. Fronteiras amazônicas no século XXI. In: CAPOZZOLI, Ulisses. *Amazônia: destinos*. São Paulo: Duetto Editorial, 2008.

BECK, Ulrich. *La Europa cosmopolita: sociedad y política en la segunda modernidad*. Trad. Vicente Gómez Ibáñez. Barcelona: Ediciones Paidós, 2006.

\_\_\_\_\_. *Un nuevo mundo feliz*. La precariedad del trabajo em la era de la globalización. Barcelona: Ediciones Paidós, 2000.

\_\_\_\_\_. *O que é globalização?* Equívocos do globalismo: respostas à globalização. Trad. André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1998.

\_\_\_\_\_. *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1998.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BECK, Ulrich; GRANDE, Edgar. *La Europa cosmopolita: sociedad y política em la segunda modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós, 2006.

BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá, 2003.

BHABHA, Homi K. *O local da cultura*. Trad. Myriam Ávila, Eliana Lourenço de Lima Reis, Gláucia Renate Gonçalves. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

BLACK, Richard; ROBINSON, Vaughan. *Geography and refugees: patterns and processes of change*. London: Belhaven Press, 1993.

BLANC, Claudio. O mapa de Bali. *Aquecimento global*, São Paulo, nº 2, ano 1, 36-41, 2008.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BORRADORI, Giovanna. *Filosofia em tempo de terror: diálogos com Jürgen Habermas e Jacques Derrida*. Trad. Roberto Muggiati. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. Direitos humanos, Estado e globalização. In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de. *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2004.

BOURDIEU, Pierre. *A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira e Maria da Graça Jacintho Setton. São Paulo: Zouk, 2004.

\_\_\_\_\_. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

\_\_\_\_\_. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; PEREIRA, Luciana Diniz Durães; BARROS, Marinana Andrade e. *O sistema africano de proteção dos direitos humanos e dos povos*. Disponível em: [http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/leonardo\\_nemer\\_caldeira\\_brant.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/leonardo_nemer_caldeira_brant.pdf). Acesso em 27 de agosto de 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ext. 1008/República da Colômbia. Rel. orig. Min. Gilmar Mendes, Rel. p/ o acórdão Min. Sepúlveda Pertence. 21 de março de 2007. *Informativo do STF*, nº 460, Brasília, mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 22.164-SP, Rel. Min. Celso de Mello, v. unân., Brasília, *Diário da Justiça*, 17 nov. 1995.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. [s.n.], Brasília, 1981.

BREDIN, Jean-Denis. Sieyès. La clé de la Révolution française, Fallois, 1989, apud PISIER, Evelyne. *História das idéias políticas*. Tradução de Maria Alice Farah Calil Antônio, Barueri, SP: Manole, 2004.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Direitos Humanos: algumas questões recorrentes: em busca de uma classificação jurídica. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). *Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do estatuto dos refugiados (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Trad. De Maria Manuela Farrajota et al. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BURDEAU, Georges. *O Estado*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BURNS, Edward McNall; LERNER, Robert E.; MEACHAM, Standish. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*. v.2. Tradução de Donaldson M. Garshagen. São Paulo: Globo, 2005.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de direito comunitário*. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

CAMPOS, Maria da Conceição Oliveira. *O princípio das nacionalidades nas relações internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, vol. III.

\_\_\_\_\_. *O direito internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Compreensão jurídico-política da carta. In: MOREIRA, Vital et al. *Carta de direitos fundamentais da União Européia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2005.

CARROLL, Chris. Katrina: a longa espera por ajuda. *National Geographic*. São Paulo, nº 69, ano 6, p. 95-98, dez. 2005.

CARTAGENA. *Declaração de Cartagena*. 1984.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 11ª Ed. Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

\_\_\_\_\_. *O poder da identidade*. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

\_\_\_\_\_. *A sociedade em rede*. Trad. Alexandra Lemos Catarina Lorga e Tânia Soares. 2ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

\_\_\_\_\_. *O fim do milênio*. Trad. Alexandra Figueiredo e Rita Espanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

CLARK, L. Internal refugees: the hidden half. In: *World Refugee Survey*. Washington, DC: United States Committee for Refugees, 1989.

CONAMA. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 1997, p. 30.841-30.843.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre alterações na Resolução nº 01/86. Resolução nº 011, de 18 de março de 1986. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02 maio 1986, p. 6346.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental . RIMA. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 1986, p. 2548-2549.

CONARE. Adota o modelo de questionário para a solicitação de refúgio. Resolução Normativa nº 02, 27 out. 1998. [s.l.; s.n.].

ACNUR. *Plan de acción de México: el impacto de la solidaridad regional*. San José, Costa Rica: Editorama, 2007.

CARTAGENA. *Declaração de Cartagena*. 1984.

CONSELHO DA EUROPA. *Protocolo nº 4 em que se Reconhecem certos Direitos e Liberdades além dos que já Figuram na Convenção e no Protocolo Adicional à Convenção*. 1963.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais*. 1952.

CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e corporação: um exemplo. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006.

COSTA, Sérgio. Teoria social, cosmopolitismo e as sociedades pós-nacionais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; FERREIRA, José Maria Carvalho (orgs.). *Transformações sociais e dilemas da globalização: um diálogo Brasil/Portugal*. São Paulo: Cortez, 2002.

COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente (I Florestas)*. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2003.

CUNHA, Guilherme da; ALMEIDA, Guilherme de. Direito internacional dos refugiados: Introdução à parte II. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora, 2008.

DELGADO, Daniel Garcia. Em busca dos obstáculos ao desenvolvimento. In: GÓMEZ, José María et al. *Desenvolvimento e direitos humanos: diálogos no Fórum Social Mundial*. São Paulo: Peirópolis: ABONG, 2002.

DIAS, Daniella S. *Democracia urbana. É possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?* [s.l.], 2007. Mimeografado.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DREIFUSS, René Armand. *Transformações: matrizes do século XXI*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

\_\_\_\_\_. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

DUMMETT, Michael. *Sobre inmigración y refugiados*. Traducción de Miguel Ángel Coll. Madrid: Ediciones Cátedra, 2004.

DURKHEIM, Émile. *As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália*. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

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

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Tradução de J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

FAIAL, Edite. Refúgio, ontem e hoje. In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

FARIÑAS DULCE, María José. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Dykinson, 2004.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FERNANDES, David Augusto. *Tribunal penal internacional: a concretização de um sonho*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

\_\_\_\_\_. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA,

Guilherme Assis de (coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FRANÇA, Tereza Cristina Nascimento. *Os deslocados internos colombianos e os dez anos da Lei 387: a maior tragédia humanitária das Américas*. Disponível em: [http://www.unieuro.edu.br/downloads\\_2005/hegemonia\\_03\\_03.pdf](http://www.unieuro.edu.br/downloads_2005/hegemonia_03_03.pdf). Acesso em 04 set. 2009.

FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

FUKUYAMA, Francis. *O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

\_\_\_\_\_. *Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GARCIA, Emerson. *Proteção internacional dos direitos humanos: breves reflexões sobre os sistemas convencional e não-convencional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GARCIA, Maria da Glória F.P.D. *O lugar do direito na protecção do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007.

GEIGER, Pedro P. Des-territorialização e espacialização. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006.

GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Trad. Pedro Cifuentes. Madrid: Taurus, 2000.

\_\_\_\_\_. *Modernidade e identidade*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt, 5ª ed. Campinas (SP): Papyrus, 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Verdade e justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Trad. Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HAESBAERT, Rogério. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio (orgs.). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão (PR): Unioeste, 2004.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HATHAWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. New York: Cambridge University Press, 2005.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Globalización/antiglobalización*. Sobre la reconstrucción del orden mundial. Barcelona: Ediciones Paidós, 2003.

HOBBSBAWM, Eric. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. 22ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HODGE, Charles. *Teologia sistemática*. Trad. Valter Martins. São Paulo: Hagnos, 2001.

IANNI, Octavio. *A era do globalismo*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

JACOBSON, Jodi L. *Environmental Refugees: a yardstick of habitability*. Worldwatch Paper 86. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, 1988.

JAPIASSU, Hilton. *Como nasceu a ciência moderna: e as razões da filosofia*. Rio de Janeiro: Imago, 2007.

JAPIASSÚ, Hilton e MARCONDES, Danilo. *Dicionário básico de filosofia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

JAYME, Fernando G. *Direitos humanos e sua efetivação pela corte interamericana de direitos humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

JONAS, Hans. *Técnica, medicina y ética: sobre la práctica del principio de responsabilidad*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1997.

\_\_\_\_\_. *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. 2ª ed. Barcelona: Herder Editorial, 2004.

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

JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro (org.). *Direito ambiental: legislação*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003. KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Trad. Rodolfo Schaefer. São Paulo: Martin Claret, 2004.

\_\_\_\_\_. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Tradução de José Florentino Duarte. Porto Alegre (RS): Sérgio Antonio Fabris Editor, 1986.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KORMONDY, Edward J. e BROWN, Daniel E. *Ecologia humana*. Tradução de Max Blum. São Paulo: Atheneu Editora, 2002, p. 24).

KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. *Le principe de précaution*. Paris: Éditions Odile Jacob, 2000.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LATOUCHE, Serge. La mundialización de la economía y sus efectos sobre el medio ambiente. In: ANALES DE LA CÁTEDRA FRANCISCO SUAREZ. Mundialización económica y crisis político-jurídica, Granada, n. 32, p. 18, [s.d.].

LEAHY, Stephen. *Povo inuit acusa Estados Unidos pela situação do clima*. Disponível em: <http://www.tierramerica.net/2005/0212/particulo.shtml>. Acesso em 11 ago. 2009.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. Trad. Sandra Valenzuela. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LIMA, Hermes. *Introdução à ciência do direito*. 29ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1989.

LIMA, José Antonio Farah Lopes de. *Convenção europeia de direitos humanos*. Leme: J.H. Mizuno, 2007.

LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. *Coleção para entender*. O Tribunal Penal Internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

LIMA FILHO, Domingos Leite. *Dimensões e limites da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Trabalho apresentado no Simpósio Natureza e Sociedade: desafios epistemológicos e metodológicos para a Antropologia+, na 23ª Reunião Brasileira de Antropologia. Gramado, 2002.

LONDON, Mark; KELLY, Brian. *A última floresta: a Amazônia na era da globalização*. Trad. Débora Landsberg. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LOVELOCK, James. *Gaia: cura para um planeta doente*. Trad. Aleph Teruya Eichenberg; Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

\_\_\_\_\_. *A vingança de Gaia*. Trad. Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *Amazônia: estado, homem, natureza*. Belém: Cejup, 1992.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MCGREGOR, JoAnn. Refugees and the environment. In: BLACK, Richard; ROBINSON, Vaughan. *Geography and refugees: patterns and processes of change*. London: Belhaven Press, 1993.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: livro I*. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 22ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Cartas filosóficas e o manifesto comunista de 1848*. São Paulo: Editora Moraes, 1987.

MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MEDEIROS, Ana Letícia Barauna Duarte; PIOVESAN, Flávia; VIEIRA, Oscar Vilhena. Introdução à parte I. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora, 2008.

MEIO AMBIENTE: os recursos naturais do planeta, as agressões humanas e os avanços em direção ao desenvolvimento sustentável. *Almanaque Abril*, São Paulo, ano 30, p. 161-194, dez. 2004.

MEIRA, Márcia de Brito. A extradição e o refúgio à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

MELLO, Luiz Gonzaga de. *Antropologia cultural: iniciação, teoria e temas*. 10ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MELO, Carolina de Campos. Revisitando o conceito de refúgio: perspectivas para um patriotismo constitucional. In: ARAÚJO, Nádía de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MENDONÇA, Francisco; DANNI-OLIVEIRA, Inês Moresco. *Climatologia: noções básicas e climas do Brasil*. São Paulo: Oficina de Textos, 2007.

MESQUITA, Zilá. Divisões, recortes, partilhas: isto está mudando. O que há para aprender? In: SOUZA, Maria Adélia A. de. et al (orgs.). *O novo mapa do mundo. Natureza e sociedade de hoje: uma leitura geográfica*. São Paulo: Hucitec, 2002.

MILLER JR, G. Tyler. *Living in the environment: principles, connections, and solutions*. Canada: Thomson Brooks/Cole, 2007.

MORIKAWA, Márcia Mieko. Acesso à justiça internacional e a problemática dos refugiados: por um direito dos refugiados a duas velocidades. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (coords.). *Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do estatuto dos refugiados (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

\_\_\_\_\_. *Deslocados internos: entre a soberania do estado e a proteção internacional dos direitos do homem: uma crítica ao sistema internacional de protecção dos refugiados*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

NATIONAL geographic. São Paulo, nº 69, ano 6, p. 21-23, dez. 2005.

NEVES, Gervásio Rodrigo. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006.

NICOLAS, Daniel Hiernaux. Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (org.) *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2006.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ODUM, Eugene P. *Ecologia*. Trad. Christopher J. Tribe. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1988.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Determina, entre outras medidas, o fechamento imediato do centro de detenção de Guantánamo. Resolução nº 1/06, 2006; também, OEA. Comissão Interamericana de Direitos

Humanos. Petição de Admissibilidade nº 1490/05, Caso Jessica González e outros versus Estados Unidos, de 24 de julho de 2007. *Informe nº 52/07*, jul. 2007.

\_\_\_\_\_. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Petição de Admissibilidade nº 167/03, Caso Povo Indígena de Sarayaku versus República do Equador, de 13 de outubro de 2004. *Informe nº 62/04*, out. 2004.

\_\_\_\_\_. *Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas*. 1994.

\_\_\_\_\_. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. 1969.

\_\_\_\_\_. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. 1948.

ONU. Assembléia Geral. Sobre Migração e Direitos Humanos. Resolução nº 114, de 28 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional*. 1998.

\_\_\_\_\_. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21)*. 1992.

\_\_\_\_\_. UN doc. A/41/324, de maio de 1986 (*Group of Governmental Experts on International Cooperation to Avert New Flows of Refugees*). 1986.

\_\_\_\_\_. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*. 1972.

\_\_\_\_\_. *Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial*. 1965.

\_\_\_\_\_. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951.

\_\_\_\_\_. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948.

OUA. *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*. 1981.

\_\_\_\_\_. *Convenção da Organização da Unidade Africana Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados na África*. 1969.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

PEARCE, Fred. *O aquecimento global*. Trad. Ederli Fortunato. 2ª ed. São Paulo: Publifolha, 2002.

PELIZZOLI, M. L. *Correntes da ética ambiental*. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

PEREIRA, Welligton; ROCHA, Janaína Matheus. Reflexões sobre a questão racial e o refúgio no sistema brasileiro. In: RODRIGUES, Viviane Mozine. *Direitos humanos e refugiados*. Espírito Santo: Centro Universitário Vila Velha, [s.d.].

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

POCHMANN, Márcio et al. *Atlas da exclusão social, volume 4: a exclusão no mundo*. São Paulo: Cortez, 2004.

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. Colônia. São Paulo: Brasiliense, 1999.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *A destruição de um ídolo do direito penal*. In: PINHO, Ana Cláudia Bastos de; GOMES, Marcus Alan de Melo. *Ciências criminais: articulações críticas em torno dos 20 anos da Constituição da República*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito de moradia: uma abordagem das ocupações de áreas urbanas promovidas por movimentos sociais*. 2005. 197 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Pará, Belém (PA), 2005.

RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. *Revista CEJ*, v. 9, n. 29, p. 49-70, abr./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RAMOS, Érika Pires. Direito ambiental sancionador: conexões entre as responsabilidades penal e administrativa. In: KRELL, Andreas J. (org.). *A aplicação do direito ambiental no Estado federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

REES, Martin. *O sistema solar*. Trad. Monica G. F. Friaça. São Paulo: Duetto Editorial, 2008.

REES, Martin. *Um mergulho no cosmos*. Trad. Monica G. F. Friaça. São Paulo: Duetto Editorial, 2008.

REIS, Rossana Rocha. *Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998)*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007.

REZEK, J.F. *Direito internacional público: curso elementar*. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

ROBERTSON, Roland. *Globalização: teoria social e cultura global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

RUBIO DE URQUÍA, Francisco Javier. *El cambio climático más allá de Kioto: elementos para el debate*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2006.

RUDDIMAN, William F. Quando os humanos começaram a alterar o clima? *Scientific American Brasil*. São Paulo, n. 35, ano 3, p. 58-62, dez. 2005.

SACHS, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

SALIS, Viktor D. *Mitologia viva: aprendendo com os deuses a arte de viver e amar*. São Paulo: Editora Nova Alexandria, 2003.

SAN JOSÉ. *Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas*. 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. *Um discurso sobre as ciências*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SEABRA, Odette; CARVALHO, Mônica de; LEITE, José Corrêa. (entrevistadores). *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. 2ª ed., 4ª reimpr. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENE, Eustáquio de. *Globalização e espaço geográfico*. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2007. TOURAINE, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Trad. Gentil Avelino Tilton. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?* Tradução de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Editora Método, 2004.

SOUZA, Oswaldo Braga de; ZANCHETTA, Inês. *Seca na Amazônia: alguma coisa está fora da ordem*. Disponível em <http://www.brasiloste.com.br/noticia/1654/seca-amazonia>. Acesso em 09 nov. 2006.

STEINER, Sylvia Helena F. Tribunal penal internacional: introdução à parte V. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora, 2008.

TOURAINE, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Trad. Gentil Avelino Titton. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

TUAN, Yi-Fu. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. Tradução de Livia de Oliveira. São Paulo: DIFEL, 1983.

\_\_\_\_\_. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: DIFEL, 1980.

UN-HABITAT. *Enhancing urban safety and security: global report on human settlements 2007*. London: Earthscan, 2007.

UNHCR. *Statistical Yearbook 2007: Trends in Displacement, Protection and Solutions*. 2007.

\_\_\_\_\_. *2008 Global Trends: Refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced persons and stateless persons*. 2009.

UNIÃO EUROPÉIA. *Convenção Européia de Direitos Humanos*. 1950.

URBANIZAÇÃO: o rápido crescimento das cidades em todo mundo e suas conseqüências econômicas e sociais. *Almanaque Abril*, São Paulo, ano 30, p. 115-122, dez. 2004.

VASSALO, Cláudia. Uma reforma incerta. *Exame*, São Paulo, nº 20, ano 42, p. 83-86, dez. 2008.

VAINER, Carlos B. Águas para a vida, não para a morte. Notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

VEGA, Fernando. O refúgio na Bíblia. In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

VEYRET, Yvette; RICHEMOND, Nancy Meschinet O risco, os riscos. In: VEYRET, Yvette (org.). *Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente*. Trad. Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006.

VON ALLMEN, Jean-Jacques. *Vocabulário bíblico*. São Paulo: ASTE, 1972.

VRANKEN, Jan; DECKER, Pascal De; NIEUWENHUYZE, Inge Van. *Social inclusion, urban governance and sustainability. Towards a conceptual framework for the UGIS research project*. Antwerp-Apeldoorn: Garant, 2003.

WALTHER-BENSE, Elisabeth. *A teoria geral dos signos: introdução aos fundamentos da semiótica*. Trad. Pérola de Carvalho. São Paulo: Editora PERSPECTIVA, 2000.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. A ciência como vocação. In: \_\_\_\_\_. *Ensaio de sociologia*. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEIL, Simone. *O enraizamento*. Tradução de Maria Leonor Loureiro. Bauru (SP): EDUSC, 2001.

WHITTAKER, David J. *Asylum seekers and refugees in the contemporary world*. New York: Routledge, 2006.

WILKINSON, Ray. Tras dos décadas de guerra, Sri Lanka se recupera. *Refugiados*. España, n. 118, p. 5-22, 2003.

WONG, Kate. O despertar da mente moderna: descobertas controversas sugerem que as raízes do nosso intelecto são muito mais profundas do que geralmente se acredita. *Scientific American Brasil*, São Paulo, ano 3, p. 70-79, jul. 2005.

WRIGHT, Richard T. *Environmental Science: toward a sustainable future*. United States of America: Pearson Prentice Hall, 2005.

ZIGONI, Carmela. *Hip Hop em processo: identidade, territorialidade e ritual*. Disponível em [http://www.uff.br/obsjovem/mambo/indez.php?option=com\\_docman&task=docview&gid=79](http://www.uff.br/obsjovem/mambo/indez.php?option=com_docman&task=docview&gid=79). Acesso em 29 jan. 2008.