
DIGNIDADE HUMANA, SEGURANÇA NACIONAL E OS REFUGIADOS AMBIENTAIS NA LEI N. 9.474/1997

Fernando Sérgio Tenório de Amorim

Pós-Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e pela Université de Montreal (Canadá).
Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Professor da Faculdade de Direito de Maceió (FADIMA)
E-mail: fs.amorim@uol.com.br

Hugo Marinho Emídio de Barros

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário CESMAC.
Advogado.
E-mail: hugomeb@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto o estudo dos direitos fundamentais assegurados aos refugiados no Brasil, analisando-se a Lei n. 9.474/97 - Lei de Refúgio brasileira - e seus mecanismos quanto à harmonia entre os princípios da dignidade humana e da segurança nacional, bem como a questão dos refugiados ambientais na legislação. O objetivo deste artigo é demonstrar a ausência de harmonia entre ambos os princípios na Lei de Refúgio e as dificuldades e desafios causados por esse desequilíbrio quanto à regulação dos direitos inerentes aos refugiados pela Lei n. 9.474/97 no contexto atual de crises, guerras e desastres naturais. Para tanto, utiliza-se pesquisa teórica, tomando-se por base levantamentos bibliográficos, jurisprudenciais e doutrinários em relação aos modernos contornos atribuídos aos direitos fundamentais assegurados aos refugiados. Assim, para a garantia de maior eficiência e efetividade da legislação em análise frente aos princípios e regras que regem o ordenamento jurídico interno e considerando as mudanças ocorridas no cenário interno e internacional, fica evidente a necessidade de revisão quanto à regulação dos direitos inerentes aos refugiados no Brasil.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Dignidade humana. Segurança nacional. Lei de Refúgio. Refugiados ambientais.

HUMAN DIGNITY, HOMELAND SECURITY AND THE ENVIRONMENTAL REFUGEES ON THE LAW N. 9.474/1997

ABSTRACT

The present work aims to study the fundamental rights granted to refugees in Brazil, analyzing Law n. 9.474/97 - Brazilian Refugee Law - and its mechanisms towards the harmony between the human dignity and national security principles, as well as the issue of environmental refugees in the Brazilian law system. The purpose of this article is to demonstrate the lack of harmony between both principles in the Refugee Law, as well as the difficulties and challenges caused by this unbalance on the regulation of rights inherent to refugees by Law n. 9.474/97 in the current context of crises, wars and natural disasters. In order to reach the settled purpose theoretical research is used based on bibliographical, jurisprudential and doctrinal surveys considering the modern outlines attached to the fundamental rights granted to refugees. Therefore, to assure greater efficiency and effectiveness of the law considering the principles and rules which rule the domestic legal system, as well as changes that have taken place in the domestic and international scenario, a clear need for a revision regarding the regulation of rights inherent to refugees in Brazil is presented.

Keywords: *Fundamental rights; Human dignity; Homeland security; Refugee Law; Environmental Refugees.*

INTRODUÇÃO

A Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997 - Lei de Refúgio brasileira - constitui um marco importante na proteção aos direitos dos refugiados e é internacionalmente reconhecida como modelo a ser seguido. Os recentes acontecimentos que envolvem a recepção de refugiados, oriundos especialmente da região do Oriente Médio, pelos Estados europeus, demandam uma reflexão maior sobre o tema e suas implicações no atual contexto de escalada internacional do terrorismo, de crises econômicas e financeiras e dos desastres naturais ao redor do globo.

Diante do atual contexto de mudanças, e considerando os quase 20 (vinte) anos de vigência da Lei de Refúgio brasileira, observa-se a necessidade de realizar uma revisão da legislação nacional quanto aos direitos fundamentais assegurados aos refugiados no Brasil. Tais direitos devem ser confrontados com os modernos contornos atribuídos ao princípio da dignidade da pessoa humana e de sua harmonização com o princípio da segurança nacional.

O objetivo deste trabalho consiste, portanto, na análise a Lei n. 9.474/97 sob uma nova perspectiva: a ótica do binômio formado pelo princípio da dignidade humana e a segurança nacional. As mudanças ocorridas no cenário interno e internacional durante os anos de vigência da lei, assim como os modernos contornos conferidos aos direitos fundamentais, atualizando-os como princípios norteadores das ações de proteção aos refugiados, exigem uma atitude hermenêutica que esteja em consonância com a necessária harmonia entre a dignidade humana e a segurança nacional.

Sob uma perspectiva estritamente epistemológica, deve-se ressaltar que essa atitude hermenêutica não faz uso do método como critério distintivo da ciência; ao contrário, tenta estabelecer uma relação de pertinência entre o método e o resultado final obtido. Noutros termos, a posição metodológica adotada tem por meta conduzir a resultados plausíveis e esclarecedores do objeto investigado, ou, como diria Eric Voegelin (1982, p. 20),

A ciência parte da existência pré-científica do homem, de sua participação no mundo com o seu corpo, sua alma, seu intelecto e seu espírito, e da apreensão primária de todos os domínios da existência, que lhe é assegurada porque a própria natureza humana é a síntese desses domínios. E dessa participação cognitiva primária, prenhe de paixão, nasce o caminho árduo, o *methodos*, rumo à contemplação desapassionada da ordem da existência, que constitui a essência da atitude teórica.

Nesse sentido, o método utilizado parte do pressuposto de que as transformações sofridas no mundo contemporâneo impõem uma reanálise do texto normativo brasileiro, a Lei de Refugiados, com o fito de adequar sua interpretação à própria ampliação do conceito de refugiados. A pesquisa, dessa forma, não se encarcera no método dedutivo comum aos estudos jurídicos. E tampouco faz desse método a única razão de ser da sua teorização. O método, nesse caso, pressupõe uma análise do conceito de refugiados para, em seguida, considerar uma alteração fundamental nessa categoria: a inclusão dos refugiados ambientais. Não há como dissociar o problema central dos refugiados ambientais, problema esse que extrapola os estreitos limites das fronteiras nacionais, com o tratamento que deve ser dado a esses indivíduos por parte das ordens jurídicas estatais e, em especial, pelo Estado brasileiro. A simples aplicação dos direitos fundamentais, nesses casos, exige uma adequação da teleologia normativa aos novos tempos. E esses novos tempos demandam uma harmonização entre os princípios da segurança nacional e da dignidade humana. Em que medida o princípio da dignidade humana, nela compreendida o direito a um ambiente saudável e não hostil à sobrevivência dos seres humanos, coaduna-se com a necessidade de os Estados preservarem a segurança nacional? Essa é a questão central deste trabalho. E tal questão é tratada tanto indutivamente quanto de maneira dedutiva, uma vez que não existem, ainda, dados empíricos confiáveis sobre refugiados ambientais no Brasil.

1 O DIREITO CONSTITUCIONAL INTERNACIONAL E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Um mundo privado de sentido. Nem sempre os lugares comuns são bem-vindos quando se trata de efetuar uma análise de um ramo do conhecimento que ainda não adquiriu um *status* ontológico, sobretudo no âmbito das ciências sociais. No Direito Internacional, contudo, a despeito de sua consolidação como uma disciplina jurídica autônoma, com objeto e método delimitados, os lugares comuns tornaram-se a característica mais evidente das análises efetuadas sobre os rumos da sociedade internacional. Afirmar que a sociedade internacional contemporânea está privada de sentido resulta quase num truísmo. Um truísmo necessário, poder-se-ia dizer, especialmente se se considerar a velocidade das transformações do cenário político internacional.

A queda do muro de Berlim marcou o final de uma era de polari-

zação das esferas de influência na política internacional. As mudanças na economia capitalista são o reflexo de um processo de atomização e crescimento dos particularismos, fatores que dificultam a constituição de um sistema jurídico-político verdadeiramente internacional. O modelo estatal de origem ocidental tem sido posto em cheque, permitindo o aparecimento de outros agentes na cena internacional e estabelecendo uma ruptura fundamental com os modelos teóricos tradicionais, que tentavam classificar as relações internacionais a partir de pares antitéticos como Norte-Sul, Ocidente-Oriente, primeiro mundo e terceiro mundo (SERNACLENS, 1998).

A mundialização - ou globalização, como preferem alguns - constitui, assim, o espaço propício para as indeterminações de sentido e de significados. Confrontados com essa realidade, os Estados terão, doravante, que lidar com um vazio institucional que não mais se assenta em ideologias e utopias preestabelecidas, instaurando-se, de certa forma, uma crise de autoridade, legitimidade e representação que se faz sentir nos organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas - ONU.

O crescimento da ONU, nas últimas décadas, contrasta com a enorme diversidade de problemas que a agenda internacional impõe aos países-membros e os frágeis mecanismos desenvolvidos pela própria instituição para sua resolução. O fim da Guerra Fria, o acirramento dos conflitos no Oriente Médio, as duas guerras do golfo, a política intervencionista americana, a adoção de políticas de combate à fome, à miséria e às desigualdades sociais do terceiro mundo, as guerras étnicas da África, o desenvolvimento econômico autossustentável e a preservação dos recursos naturais, a guerra contra o terrorismo foram temas enfrentados pela comunidade internacional ao longo destas cinco décadas, com resultados nem sempre satisfatórios. Não há o que comemorar, diriam os mais céticos. Não é verdade.

Os mais apressados insistem em afirmar que a atual constituição da ONU, em especial do Conselho de Segurança, possibilita apenas a imposição e a consolidação da política intervencionista americana. Além disso, propaga-se aos quatro ventos a ideia de que a inexistência de uma instância supranacional capaz de exigir o cumprimento das normas de Direito Internacional e das decisões do próprio Conselho de Segurança enfraquece o papel desempenhado pelas Nações Unidas. De onde retirar a coercitividade necessária para o cumprimento das decisões do Conselho? Como obrigar potências nucleares tão díspares como os Estados Unidos e a Índia, por exemplo, a aceitar uma solução pacífica dos conflitos internacionais

em que eventualmente estejam envolvidos? A resposta a essas perguntas é, quase sempre, temperada por uma boa dose de “pré-conceitos” ou “pré-noções” ideologizadas, que mascaram a real natureza do problema.

Aos países subdesenvolvidos resta atribuir ao imperialismo, ao colonialismo e a tantos outros “ismos” a responsabilidade pelos problemas e mazelas sociais que são incapazes de resolver. Aos países ricos resta adotar uma política que preserve seus interesses econômicos sem provocar uma ruptura no aparente equilíbrio de forças que ainda persiste nas relações internacionais ou, pelo menos, ainda persistia até os atentados de 11 de setembro. Em política internacional, deve-se ponderar apenas sobre o possível. Sendo uma instância em que as decisões políticas exigem a conciliação de interesses divergentes, a Organização das Nações Unidas constituiu-se no principal - senão o único - foro de discussão dos problemas que afligem a comunidade internacional. Não se inventou ainda outro modelo, ou pelo menos não se inventou um modelo mais eficaz de solução desses problemas. A possibilidade de reforma da atual composição do Conselho de Segurança acena com a possibilidade de uma maior democratização das decisões.

No entanto, parece ingênuo imaginar que as relações entre Estados se pautam por intenções altruísticas e estão fundadas no conceito de cortesia internacional (*comitas gentium*), desenvolvido ainda no século XVII pelos juristas holandeses. A lógica pragmática das relações internacionais, contudo, põe em jogo interesses menos nobres. À ONU competirá, então, lidar com a esfera do possível. Quando a comunidade internacional não consegue resolver de maneira eficaz as suas mazelas, o problema não está no modelo de resolução adotado ou na fragilidade da instituição, mas na atuação dos agentes políticos da cena internacional.

A maneira como os governos em particular irão lidar com as transformações de ordem política, econômica, tecnológica, cultural e social que se processam em escala global definirá o papel que os Estados desempenharão na balança de poder nesta primeira década do século XXI. Essas mudanças não se fazem sentir sem que alterem radicalmente a conformação da ordem jurídica internacional e as relações que esta mantém com os ordenamentos jurídicos internos. O Direito Internacional, público ou privado, e o Direito Constitucional aproximam-se, inevitavelmente, para constituir uma disciplina aparentemente autônoma, um ramo do conhecimento jurídico que não busca regradar e regulamentar os efeitos produzidos pelas normas jurídicas internacionais nas jurisdições intraestatais,

mas tenta delimitar um espectro de projeção e aplicação das normas constitucionais para além das fronteiras estatais.

Sobre as discussões acerca das transformações do Direito Internacional pós-moderno Erik Jayme (1995 e 2000) e Alain Pellet (2004) destacam que a distinção entre o Direito Internacional Público e o Direito Internacional Privado assenta-se na clássica diferenciação entre os dois grandes ramos do Direito: o Direito Público e o Direito Privado. Enquanto o Direito Internacional Público consistiria no conjunto de regras aplicáveis à sociedade internacional e às relações que os sujeitos dotados de personalidade jurídica internacional mantêm entre si, o Direito Internacional Privado resultaria num conjunto de normas, quase sempre de caráter interno, capaz apenas de indicar a lei aplicável às relações jurídicas conectadas a mais de um ordenamento jurídico. Essa distinção não mais se aplica ao moderno Direito Internacional. Como será demonstrado a seguir, os métodos de solução de conflitos de lei desenvolvidos pelo Direito Internacional Privado têm influenciado os meios de solução de controvérsias entre Estados utilizados pelo Direito Internacional Público. Além disso, a aplicação do direito estrangeiro no âmbito de determinada jurisdição encontra, nos princípios e valores oriundos do Direito Internacional Público, um fator de limitação.

O Direito Constitucional Internacional seria, portanto, a resultante de um processo de aproximação contínua entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional. Como afirma Celso Mello (2000, p. 36),

O D. Constitucional Internacional é a tentativa de adaptação da Constituição à ordem jurídica internacional que se sobre põe a ela. A Constituição é a manifestação da soberania estatal e o DIP a sua negação ou, pelo menos, a sua crescente limitação. A nosso ver, não existe um D. Constitucional Internacional por falta de um objeto definido e de um método próprio. O que existe são normas constitucionais de alcance internacional que devem ser analisadas em cada caso, procurando compatibilizar os dois ramos da ciência jurídica.

Tal afirmação enseja uma tomada de posição em relação à delimitação do objeto do Direito Constitucional Internacional. O próprio Celso Mello assume uma postura pessimista quanto à sua existência como uma disciplina autônoma. A ausência de um objeto definido e a inexistência de um método próprio retirariam do Direito Constitucional Internacional o *status* epistemológico de que se revestem outros ramos do Direito. “Sim-

plificação, síntese ou comodismo” (MELLO, 2000, p. 36) seriam as razões que levariam o Direito Constitucional Internacional a ser assim denominado, caracterizando uma imprecisão técnica na delimitação de seu objeto. Essa é, contudo, como o próprio Celso Mello reconhece, uma questão em aberto. Afirmar que o Direito Constitucional Internacional seria, dessa forma, uma simples subdivisão do Direito Constitucional talvez não se afigure como a saída mais adequada para a solução do impasse.

O Direito Constitucional Internacional consistiria apenas num conjunto de regras constitucionais nacionais que, em razão do seu conteúdo, apresentariam uma eficácia internacional. Essa ideia não é nova, tendo sido defendida por autores como Mirkine-Guetzévitch e o próprio Celso Mello (MELLO, 2000). No entanto, assim como o Direito Internacional Privado não pode ser classificado exclusivamente como um direito interno, como um conjunto de regras de sobredireito, pertencentes ao ordenamento jurídico interno dos Estados, que se limitam a indicar o direito aplicável às situações jurídicas vinculadas a duas ou mais ordens jurídicas em razão da presença de um elemento estrangeiro, o Direito Constitucional Internacional não deverá ser considerado uma simples faceta do Direito Constitucional dos Estados.

A concepção tradicional não estaria equivocada se aplicada a uma sociedade internacional na qual a noção de soberania estatal ainda apresentasse os contornos políticos característicos do primeiro pós-guerra do século XX. Nesse caso, na relação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional, a prevalência do primeiro sobre este último fundava-se na ideia de que o poder soberano do Estado apenas o vincularia às normas jurídicas internacionais se houvesse uma manifestação volitiva. O Direito Internacional resultaria, assim, de um voluntarismo estatal, expressão máxima de uma autonomia calcada nos rígidos conceitos de soberania e de autodeterminação. O núcleo do Direito Constitucional Internacional estaria adstrito, portanto, à conclusão dos tratados, à declaração de guerra e à celebração da paz. Esse núcleo mínimo possibilitaria a identificação do objeto do Direito Constitucional Internacional. No entanto, seu caráter minimalista finda por retirar desse objeto a necessária autenticidade, transformando o Direito Constitucional Internacional numa mera faceta do Direito Constitucional.

Como se pode observar, o problema central reside no olhar lançado sobre as relações que se estabelecem entre o direito interno dos Estados, em especial o Direito Constitucional, e as normas jurídicas inter-

nacionais. Considerando-se a política internacional das primeiras décadas do século XX, seria natural que a noção de soberania estatal impusesse ao Direito Internacional um lugar menos nobre, priorizando a preservação dos interesses particulares dos Estados em detrimento dos interesses da comunidade internacional. Do ponto de vista jurídico, esse processo conduziu a uma descentralização normativa característica do Direito Internacional clássico, e nem sempre o Direito Internacional, quando confrontado com as normas internas dos Estados, assumiu uma posição de primazia.

É possível, pois, efetuar defesa de um Direito Constitucional Internacional como campo autônomo, dotado de um objeto delimitado e com uma metodologia própria? A resposta a esta questão deverá levar em consideração o papel que os Estados desempenham na sociedade internacional contemporânea; deverá considerar, sobretudo, como a noção de soberania, tão cara ao Direito Constitucional, uma vez reformulada pode constituir-se num importante instrumento de consolidação de uma integração mais efetiva entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. Além disso, tal aproximação não se poderá efetuar sem o auxílio do Direito Comparado. Somente a realização de macrocomparações entre os sistemas jurídicos permitirá a constituição de um cabedal teórico capaz de dotar o Direito Constitucional Internacional de autonomia como ramo do Direito.

A distinção anteriormente efetuada pela Ciência Política entre a esfera da política interna do Estado e o campo das suas relações internacionais não mais encontra contornos tão nítidos. Essa distinção, outrora sedutora, cede espaço para a constatação da existência de elementos externos que, cada vez mais, influenciam na formação dos Estados, exigindo assim uma abordagem “globalista” das relações internacionais. Pierre de Sernalens (1998, p. 6) admite que a política interna dos Estados não poderá ser analisada fora de seu contexto internacional:

On admet que la politique étatique ne peut pas être analysée en dehors de son contexte international. Réciproquement, la politique étrangère et la stratégie des États sont de plus en plus tributaires de contraintes politiques intérieures, surtout si ceux-ci comprennent des minorités ou des groupes ethniques revendiquant une autonomie ou affirmant des tendances sécessionnistes. En réalité, l'imbrication des sphères politiques nationale et internationale a toujours été forte, mais elle n'a cessé de se renforcer : les États ne sont pas en mesure d'atteindre leurs objectifs, dans quelque domaine que ce soit, sans instaurer et soutenir des institutions vouées à la

coopération intergouvernementale.¹

O ceticismo em relação à existência de um Direito Constitucional Internacional repousa, portanto, na constatação de que o Direito Internacional e o Direito Constitucional constituem ordens jurídicas independentes, não importando ao Direito Internacional o que preceituam os ordenamentos jurídicos internos. O Direito Constitucional Internacional consiste nas normas constitucionais que regulam as relações exteriores do Estado. Ora, há casos em que o próprio Direito Internacional irá fixar o conteúdo da norma constitucional, como nas hipóteses do art. 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, nas quais caberá ao Direito Internacional definir o conteúdo de expressões como “autodeterminação dos povos” e “não intervenção”:

Art. 4º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único - A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

¹ Admite-se que a política estatal não pode ser analisada fora do seu contexto internacional. Reciprocamente, a política estrangeira e a estratégia dos Estados são cada vez mais tributárias de obrigações políticas internas, sobretudo se estas compreendem as minorias ou grupos étnicos que reivindicam uma autonomia ou afirmam tendências secessionistas. Na realidade, a imbricação das esferas políticas nacional e internacional sempre foi forte, mas não cessou de se reforçar: os Estados não atingirão seus objetivos, qualquer que seja o domínio, sem instaurar e sustentar instituições devotadas à cooperação intergovernamental. (Tradução nossa)

A reticência com que a doutrina brasileira trata a relação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional é emblemática. Considerando-se, por exemplo, uma área que apenas recentemente tem despertado o interesse dos internacionalistas, como o sistema de proteção internacional dos direitos humanos, a bibliografia sobre as relações entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Constitucional brasileiro é praticamente inexistente. Flávia Piovesan (2006, p. 18), uma das pioneiras nessa tentativa de aproximação entre os dois campos do Direito, define essa relação como uma “grande ausência”, reportando-se à expressão cunhada por Celso Mello, na qual prevalecem o “divórcio e o silêncio”:

O que se observa, na experiência brasileira, é que os estudiosos do direito constitucional não se arriscam no campo do direito constitucional, e, por sua vez, os que se dedicam a esse direito também não se aventuram no plano constitucional. Ao invés do diálogo, da interação, prevalecem o divórcio e o silêncio. Isso se faz problemático especialmente quando os dois campos do direito revelam o mesmo objeto e a mesma preocupação, no caso, a busca de resguardar os direitos humanos.

Esse divórcio entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional finda por explicar as dificuldades encontradas pela doutrina para delimitar o objeto próprio do Direito Constitucional Internacional. Tais dificuldades, à primeira vista, parecem nascer de uma visão equívoca do grau de tensão, imbricação e interdependência que demarca esses dois campos do Direito. Desconsiderando-se a já superada discussão entre o monismo kelseniano e o dualismo de Triepel na análise das relações entre as ordens jurídicas interna e internacional, certo é que as abordagens efetuadas sobre a relação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional optam por tomar partido, ora em favor das normas constitucionais e da prevalência destas sobre o Direito Internacional, ora reconhecendo nas regras de Direito Internacional uma força normativa que as sobrepõe ao direito interno dos Estados, submetendo-o aos seus preceitos.

Enquanto o Direito Constitucional está fundado na noção de soberania estatal, o Direito Internacional parece constituir-se a partir da negação dessa mesma soberania. Numa sociedade marcada pela fragmentação das relações políticas e por uma intensa integração econômica, social e cultural, ancorada no desenvolvimento dos meios tecnológicos de transmissão e difusão de dados e informações, o que Manuel Castells denomina a “sociedade em rede” (CASTELLS, 2002), qualquer tentativa de

adotar uma postura maniqueísta parecerá insuficiente. “*In medium virtus*”. A aproximação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional não poderá prescindir de uma abordagem interdisciplinar, capaz de abarcar a complexidade das relações interestatais e, mais ainda, não poderá restringir-se à análise do direito interno e de sua projeção extraterritorial. Para tanto, a teoria das relações internacionais pode constituir-se num importante instrumento teórico que irá auxiliar tanto internacionalistas quanto constitucionalistas.

Conforme Pierre de Sernaclens (1998, p. 6),

Selon le droit international public, la souveraineté signifie la prérogative de n'importe quel État d'instaurer ses propres dispositions constitutionnelles et de se doter d'un gouvernement agissant en accord avec ces dispositions fondamentales. Ce principe est inscrit dans la charte d l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui affirme, dans son article 2, l'égalité souveraine des États. Leur personnalité juridique, leur intégrité territoriale, et leur indépendance politique doivent être respectées par lés membres de la Communauté internationale.²

As relações entre Estados pressupõem a adoção de um modelo teórico capaz de explicar e, em certo sentido, de prever, com certa dose de confiabilidade, a ocorrência de determinados fenômenos no âmbito da sociedade internacional. A inexistência de um organismo supranacional que se ponha acima dos Estados constitui, dessa forma, um dos principais entraves ao pleno desenvolvimento do Direito Internacional. Assim ocorre porque, na sociedade internacional, os Estados põem-se em situação de igualdade jurídica, organizando e coordenando suas ações a partir do reconhecimento comum de que cada país atua soberanamente em sua própria esfera territorial. Essa relação de coordenação, própria do Direito Internacional, não se coaduna com a existência de uma instância supranacional capaz de vincular os Estados, submetendo-os, obrigatoriamente, à ordem jurídica internacional.

Como, então, estabelecer um sistema de cooperação eficaz? A solução que se apresenta à primeira vista pode ser encontrada no Direito Comparado. O modelo teórico, reclamado pela sociedade internacional,

² Segundo o direito internacional público, a soberania significa a prerrogativa de, não importa qual seja o Estado, instaurar suas próprias disposições constitucionais e dotar-se de um governo que age de acordo com essas disposições fundamentais. Esse princípio está inscrito na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) que afirma, em seu artigo 2º, a igualdade soberana dos Estados. Sua personalidade jurídica, sua integridade territorial e sua independência política devem ser respeitadas pelos membros da Comunidade internacional. (Tradução nossa)

capaz de explicar as transformações por que passam as ordens jurídicas internas e as relações que os Estados mantêm na ordem internacional poderá ser fornecido com o auxílio do Direito Comparado. Nenhum processo de integração econômica pode prescindir de um mínimo de uniformização legislativa. Tampouco se pode imaginar a projeção das regras constitucionais internas dos países no âmbito internacional sem que haja um mínimo de uniformidade no tratamento dessas regras.

2 OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E OS REFUGIADOS

Os direitos humanos fundamentais são revestidos de uma lógica que busca a consolidação da dignidade humana, invocando uma plataforma favorável à sua proteção (PIOVESAN, 2006). Assim, os direitos essenciais e fundamentais surgem por meio de uma construção histórica que visa à proteção da dignidade da pessoa humana (COMPARATO, 2007), sendo esse princípio o aspecto norteador dos direitos fundamentais. A CR/88 reconhece os direitos humanos fundamentais com o objetivo de proteger a dignidade essencial da pessoa humana, ou seja, os direitos fundamentais exigem uma coesão que não é obtida pelo estabelecimento de prioridades, uma vez que devem ser construídos dialeticamente em observância do princípio da dignidade da pessoa humana (SARLET, 2012).

A CR/88 elegeu como os direitos e garantias fundamentais, no Brasil, os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade, os direitos políticos e o regramento dos partidos políticos (SARLET, 2012).

Nesse contexto, percebe-se que há uma primazia dos direitos fundamentais em relação aos demais direitos (ALEXY, 2008). Na CR/88 (art. 1º, III), tal primazia é evidente, dado o grau de importância atribuído ao princípio da dignidade da pessoa humana erigido à condição de princípio fundamental do Estado brasileiro. Esse princípio atua, assim, como valor unificador dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, Flávia Piovesan (2013, p. 85-87) afirma que

Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento

básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora. [...] nesse sentido, o valor da dignidade da pessoa humana impõe-se como núcleo básico e informador de todo o ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional.

Assim, percebe-se claramente que o valor da dignidade da pessoa humana e o valor dos direitos e garantias fundamentais constituem os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o ordenamento jurídico nacional (PIOVESAN, 2013).

Cumprе salientar que a eficácia jurídica e social dos direitos humanos que não integram o rol dos direitos fundamentais do Estado depende, em regra, de sua recepção na ordem jurídica interna, bem como do *status* jurídico que for atribuído a esses direitos; caso contrário, tais direitos careceram da necessária cogência. Desse modo, a efetivação de determinados direitos humanos encontra-se na dependência de seu reconhecimento pelo Estado para que passe a ser parte integrante dos direitos fundamentais (SARLET, 2012).

Com o advento da incorporação dos direitos humanos na ordem interna de um Estado, nota-se claramente que todos os indivíduos que se encontram inseridos na área territorial desse Estado passam a ser titulares, podendo reivindicar esses direitos (BOBBIO, 1992). Assim, no caso do Brasil, tanto brasileiros quanto estrangeiros são titulares de direitos e garantias fundamentais no âmbito do território nacional, conforme preconizado pelo art. 5º, *caput* da CR/88. (RAMOS, 2008; TIBURCIO, 2008)

No que tange à questão dos refugiados, é importante realizar um breve histórico acerca da efetivação desses direitos na ordem internacional e interna. Primeiramente, o direito internacional dos refugiados surge da necessidade de garantir proteção às pessoas que se veem obrigadas a fugir do seu país de origem em virtude de situações em que haja perseguição à sua vida e/ou liberdade por motivo de raça, religião, opinião política, pertencimento a um determinado grupo social ou em razão de larga violação aos direitos humanos (SOARES, 2012).

Desse modo, percebe-se a evidente correlação existente entre o direito internacional dos refugiados e a proteção dos direitos humanos, tendo em vista que aquele é uma das vertentes do direito internacional dos direitos humanos (STEINER, 2008). Nesse sentido, o *status* de refugiado

é atribuído àquela pessoa que se encontre em situação em que seus direitos humanos estão ameaçados (PIOVESAN, 2001).

Assim, em razão do fenômeno de êxodos e fluxos maciços de pessoas, as necessidades de que fossem desenvolvidos mecanismos de proteção e assistência a essas pessoas foram se apresentando cada vez mais concretas no decorrer dos anos, sendo essas necessidades, portanto, catalisadores para a ocorrência de uma maior aproximação entre os direitos humanos e o direito dos refugiados (CANÇADO TRINDADE, 1996).

Ademais, é necessário destacar que a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993) qualificaram os direitos humanos como sendo universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Nesse sentido, observa-se que às normas de Direito Internacional dos refugiados são atribuídas as mesmas características, uma vez que esses dois instrumentos de proteção dos direitos humanos nada mais são do que uma vertente especializada do Direito Internacional dos direitos humanos (SOARES, 2012). Assim, denota-se claramente que aos refugiados também é aplicado o sistema universal de proteção dos direitos humanos, além do seu próprio sistema específico de proteção.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o Direito Internacional dos refugiados tem como fundamento o conceito de humanitarismo e os princípios básicos de direitos humanos, tendo sido ele construído sob esses alicerces, de forma gradual e paulatina, na ordem internacional. O refúgio é instituto jurídico internacional de alcance universal e encontra-se regulado na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo de 1967, sendo o Brasil signatário de ambos.

3 A PROTEÇÃO AO REFUGIADO: A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO, A QUESTÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS E SUAS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO INTERNO

No âmbito internacional, a proteção dos refugiados é realizada por órgãos internacionais e, especialmente, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR -, responsável pela aplicação e fiscalização da Convenção e do respectivo Protocolo. Assim, o reconhecimento do *status* de refugiado gera obrigações internacionais aos Estados signatários, os quais deverão internalizar, nos respectivos ordenamentos jurídicos internos, as normas de proteção, com o intuito de garantir a efetividade dessa proteção e de promover as políticas necessárias para a inte-

gração dos refugiados em seus respectivos territórios.

Desse modo, nota-se que a codificação da questão que envolve os refugiados no Direito Internacional e a ratificação, pelos Estados, dos respectivos tratados internacionais eliminou o tema da discricionariedade que o revestia anteriormente, visto que os Estados signatários se encontram vinculados a uma obrigação internacional, restringindo a margem para o exercício do poder político.

A definição de refugiado está contida no art. 1º, alínea “c”, parágrafo 2º, da Convenção de 1951:

Art. 1º - [...]

Parágrafo 1º - Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

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

Parágrafo 2º. Para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou

a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”.

b) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures.”

Posteriormente, essa definição foi ampliada pelo Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, no tocante ao limite temporal e geográfico, ou seja, permitindo que os dispositivos da Convenção pudessem ser aplicados aos refugiados, desconsiderando-se a data-limite equivalente a 1º de janeiro de 1951; e que esses dispositivos fossem aplicados aos refugiados em todo o mundo.

No entanto, cumpre destacar que a definição apresentada no contexto do Direito Internacional está revestida apenas dos padrões mínimos que devem ser atendidos para que uma pessoa possa ser considerada refugiada (SOARES, 2012). Assim, a ampliação do conceito pelos Estados é perfeitamente possível, em virtude das necessidades e situações que surgirem com o decorrer do tempo e que não se enquadrem nessa definição

mínima.

Nesse contexto, a Declaração de Cartagena das Índias, de 1984, pode ser utilizada como exemplo. Esse documento tinha por objetivo a proposição de medidas que garantissem maior proteção aos refugiados provenientes da região centro-americana, devido à grave crise e a violações de direitos humanos que ocorriam nessa região e que geraram um elevado número de refugiados (CARNEIRO, 2012).

A Declaração de Cartagena foi responsável pela ampliação da definição de refugiados no contexto da América Latina, para abranger as pessoas que se veem obrigadas a fugir de seus países em decorrência da violência generalizada, da agressão estrangeira ou da larga violação dos direitos humanos. Vale salientar que a definição ampliada deve ser considerada complementar à definição clássica, na qual uma não exclui a outra, sendo essa ampliação um instrumento de adaptação da normativa internacional às realidades regionais e assegurando uma proteção mais ampla (PIOVESAN, 2001).

A proteção internacional aos refugiados tem por objetivo o auxílio jurídico e material a pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade. Nesse contexto, por se tratar de questões que envolvem direitos humanos fundamentais, a utilização do critério de interpretação *pro homine* aos refugiados deve apresentar-se de maneira destacada. Conforme explica André de Carvalho Ramos (2015), a interpretação dos Direitos Humanos sempre deve ser aquela que mais favoreça ao indivíduo, sendo esse reconhecimento quanto à superioridade das normas de Direitos Humanos o vetor principal para a aplicação do conceito de interpretação *pro homine*.

Da mesma forma, é importante ressaltar a aplicação do conceito de proibição da proteção deficiente/insuficiente que está diretamente interligado com a noção de interpretação *pro homine*. De acordo com Ramos (2015, p. 111-112),

O princípio da proporcionalidade possui ainda uma dimensão positiva, que consiste na proibição da proteção insuficiente a um determinado direito. Assim, ao mesmo tempo em que o Estado não se pode exceder no campo dos direitos humanos (dimensão negativa, proibição do excesso ou *Übermassverbot*), também não se pode omitir ou agir de modo insuficiente (proibição da insuficiência ou *Untermassverbot*). Por exemplo, o Estado, ao descriminalizar graves ofensas a direitos fundamentais (por exemplo, tortura), agiria contra a Constituição, pois a tutela penal seria considerada essencial para a adequada proteção desses bens jurídicos graças ao seu

efeito dissuasório geral e específico.

Consequentemente, a proporcionalidade consiste não só em um instrumento de controle das restrições a direitos, mas também de controle da promoção a direitos. Essa atuação de proibição da proteção insuficiente decorre do reconhecimento dos deveres de proteção, fruto da dimensão objetiva dos direitos humanos. A proporcionalidade, então, tem função dúplice: serve para que se analise eventual “restrição em demasia”, mas também serve para que se verifique se houve “proteção deficiente” dos direitos. No Estado Democrático de Direito, no qual o Estado deve intervir na vida social para assegurar uma sociedade justa e solidária (art. 3º da CF/88), a proibição de insuficiência fixa um mínimo de proteção adequada, necessária e proporcional em sentido estrito a um direito, que sofre a omissão do Estado ou mesmo colisão com outros direitos.

Conforme visto anteriormente, ao ratificarem a Convenção de 1951 e/ou o Protocolo de 1967, os Estados vinculam-se à obrigação internacional de proteger os refugiados, observando todos os princípios e normas contidos nos respectivos documentos e os direitos humanos, de maneira geral. (JUBILUT, 2007)

A proteção aos refugiados, no Brasil, uma vez que o país é signatário de ambos os documentos, é regulada pela Lei n. 9.474/97, responsável pela definição dos mecanismos de proteção e regulamentação de direitos inerentes aos refugiados. Apesar de ser um marco importante na proteção aos refugiados e de ser reconhecida como modelo a ser seguido por outros países no decorrer dos quase 20 (vinte) anos de sua vigência, a lei brasileira apresenta certas dificuldades na concreção e efetivação de direitos que devem ser assegurados aos refugiados.

Inicialmente, com relação à própria definição de refugiado, a legislação brasileira encontra certas dificuldades. Muito embora a definição contida na Lei n. 9.474/97 seja aquela ampliada pela Declaração de Cartagena de 1984, essa definição não abrange os chamados “refugiados ambientais”, fenômeno que traz grandes consequências jurídicas, tanto para o Estado quanto para os indivíduos.

Cumprе ressaltar que a determinação do *status* de refugiado é meramente declaratória, ou seja, não possui o efeito de atribuir a condição de refugiado a alguém, mas tão somente de reconhecer essa condição já existente, tendo em vista que uma pessoa não se torna refugiado porque é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é refugiado (ACNUR, 1992).

Nesse sentido, a ausência de simpatia da literatura jurídica em face da questão que envolve os “refugiados ambientais” não condiz com os princípios que norteiam o direito inerente aos refugiados, em especial a dignidade humana. A argumentação recorrente para a não abrangência desses indivíduos no contexto de refugiados é a de que, uma vez que tanto a Convenção de 1951 quanto a legislação brasileira reconhecem apenas um rol delimitado de pessoas, entre as quais não está inserido o migrante forçado, induzido por motivos ambientais, o Estado não reconhece o *status* de refugiado para essas pessoas. (CLARO, 2011)

No entanto, conforme foi mencionado anteriormente, esse fato não constitui empecilho para que haja a ampliação unilateral, pelo Estado, da definição de refugiado, visto que a definição contida nos documentos internacionais apenas está revestida dos padrões mínimos que devem ser atendidos para que uma pessoa possa ser considerada refugiada.

De acordo com Myers (2005, p. 1), “refugiados ambientais” são

people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return.³

Igualmente, Essam El-Hinnawi (1985, p. 4) já havia alertado, ainda em 1985, para o aumento do número de migrantes deslocados por questões de catástrofes ambientais, em relatório para o Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente - PNUMA. Na oportunidade, esse autor designou como “refugiados ambientais” essa categoria de migrantes, definindo-os como “[...] *those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardised their existence and/or seriously affected the quality of their life*”⁴.

3 Pessoas que já não conseguem ter uma vida segura em seus países em razão de seca, erosão do solo, desertificação, desflorestamento e outros problemas ambientais associados à pressão populacional e extrema pobreza. Em seu desespero, essas pessoas não encontram alternativas senão buscar refúgio em outro lugar, mesmo que a tentativa seja perigosa. Nem todos deixam seus países; muitos se deslocam internamente, mas todos abandonam suas casas temporária ou permanentemente, com pouca esperança de retorno. (Tradução nossa)

4 “[...] Pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, em

Nesse sentido, Cançado Trindade (1993) critica o não reconhecimento do *status* de refugiado aos “refugiados ambientais”, uma vez que as pessoas deslocadas em circunstâncias relacionadas a desastres ambientais constituem uma categoria que requer cuidadosa atenção e podem apresentar maior necessidade de proteção do que os refugiados que deixaram o país; e assim, tais pessoas podem bem afigurar-se como deslocadas para o propósito de proteção sob o Direito Internacional dos refugiados.

Torna-se necessário o estabelecimento de um estatuto jurídico para os “refugiados ambientais”, pois pretende-se “efetivar uma nova e específica categoria de proteção à pessoa humana, em virtude de migrações forçadas, ocasionadas por questões eminentemente ambientais” (PEREIRA, 2009, p. 115).

No Brasil, atualmente, a questão dos “refugiados ambientais” tem sido tratada à margem da lei de proteção ao refúgio, sendo concedidos vistos de residência por questões humanitárias. Essa solução surgiu da Resolução Recomendada n. 8 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de dezembro de 2006, sendo acatada pelo Comitê Nacional para Refugiados - Conare - em março de 2007. A resolução estabelece que o Conare encaminhe ao CNIg os casos que não preencham os requisitos de elegibilidade previstos na Lei n. 9.474/97, mas determina também que, em decorrência de questões humanitárias, o Conare entenda como adequada a autorização de permanência legal.

Nesse contexto, percebe-se que não se trata de um mecanismo que possa ser solicitado pelo próprio estrangeiro, uma vez que exige uma iniciativa do Conare. Desse modo, essa solução pode ocasionar grave problema para a ordem jurídica interna, considerando que a concessão de visto humanitário, nesses casos, não é uma solução definitiva, podendo gerar futuros prejuízos. Assim, torna-se necessária uma regulamentação quanto à matéria, observando-se os princípios dignidade da pessoa humana e a questão inerente à segurança nacional.

4 A LEI DE REFÚGIO NACIONAL E OS DESAFIOS PARA A CONCREÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

A ausência de mecanismos, na Lei de Refúgio, que garantam maior amplitude na efetividade dos direitos sociais econômicos e cultu-

razão de uma determinada ruptura ambiental (natural ou ocasionada pelo homem), que ameaçou sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida” (Tradução nossa)

rais aos refugiados é, decerto, um ponto que merece destaque. A previsão expressa desses direitos na lei, acompanhada da respectiva positivação de mecanismos para ampliar sua efetividade, criará a obrigação, por parte do poder público, de direcionar políticas públicas gerais para atender à prestação desses direitos. Conforme Andreas Joachin Krell (2002), os direitos fundamentais sociais exigem do poder público prestações materiais no intuito de que sejam efetivados, sendo essa efetivação dependente da disponibilidade de recursos públicos.

No entanto, em virtude da ausência desses mecanismos na legislação, as políticas públicas destinadas a atender esses direitos fundamentais existem, de forma espaçada, pelas regiões do Brasil. Um exemplo (CARLET; MILESI, 2006) é a Resolução n. 03/98, da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG -, que permite o acesso dos refugiados aos cursos de nível superior por meio da documentação emitida pelo Conare. A Universidade assegura, ainda, bolsa de manutenção, apoio psicológico, acesso a programas de moradia e estágios remunerados.

No caso, observa-se claramente que, embora essa política pública seja excelente e condizente com os princípios que permeiam os direitos que devem ser assegurados aos refugiados, ela não se expandiu para o restante das universidades federais, uma vez que não se trata de uma política pública estabelecida em caráter geral.

Nesse sentido, podem ser citados alguns exemplos de direitos sociais que devem ser efetivados de modo mais geral: a) educação, no tocante, essencialmente, ao aprendizado da língua portuguesa, por exemplo, por meio da criação de mecanismos legais de facilitação da inserção dos refugiados nas universidades públicas, para que eles possam aprender o idioma; b) moradia, no que concerne especialmente à criação de mecanismos que, por exemplo, flexibilizem a exigência de documentações e facilitem a inserção desses refugiados nas políticas públicas de aquisição de imóveis.

Com relação às políticas públicas, Pacífico (2010, p. 358) as define como sendo “as políticas realizadas pelo governo, diretamente ou por intermédio de agentes autorizados, visando à melhoria da qualidade de vida da população-alvo daquelas políticas”. Ademais, para Marques (2006, p. 29), “cabe ao governo facilitar o acesso de famílias refugiadas a programas públicos sociais que beneficiem grupos de baixa renda, desde que seja viável sua inclusão”.

Da mesma forma, a ausência de previsão expressa dos direitos

sociais, econômicos e culturais é, decerto, preocupante, pois, havendo a reforma dos diplomas legais internacionais que resulte na perda da validade da Convenção de 1951, os refugiados ficarão sem essa proteção complementar durante o lapso temporal necessário para a recepção da nova normativa internacional (SOARES, 2012).

De modo simplificado, o procedimento para a solicitação de refúgio no Brasil é dividido em quatro fases: 1) consiste na solicitação do refúgio à Polícia Federal; 2) ocorre a análise do pedido realizado pelas Cáritas Arquidiocesanas; 3) decisão proferida pelo Conare e, caso negado o reconhecimento da condição de refugiado, abre-se a 4) consistente no direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contado do recebimento da notificação.

Diante do exposto, percebe-se que o prazo estipulado na lei é apenas voltado para fins de recurso, ou seja, apesar de ter caráter de urgência e de ser um procedimento administrativo, devendo observância ao princípio da eficiência, não há prazo específico definido na Lei de Refúgio para a emissão das decisões do Conare. Assim, tal situação pode ensejar a não observância, por parte do órgão, dos princípios que norteiam a concessão de refúgio e das regras referentes ao processo administrativo federal constante da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Conforme a legislação,

[...]

Art. 24 - Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

Dessa forma, uma vez que o processo de reconhecimento do *status* de refugiado é inteiramente administrativo, e não há estipulação de prazo específico na legislação de refúgio, em tese, deveria ser aplicado o disposto na lei de processo administrativo em questão, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, da razoável duração do processo e da eficiência, que regem a administração pública.

Todavia, considerando o caráter diferenciado de que se reveste o processo de reconhecimento do *status* de refugiado, a automática aplicação da regra contida na supracitada lei de processo administrativo sem a observância e correlação harmoniosa com o princípio da dignidade da

pessoa humana e com a noção de segurança nacional pode, igualmente, desencadear situações em que ficariam prejudicadas as inúmeras análises que devem ser realizadas antes que sejam proferidas as decisões.

Assim, a estipulação de um prazo específico na referida legislação apresenta-se de forma urgente, frente às atuais questões que permeiam o direito inerente aos refugiados e a uma atualização da noção de segurança nacional que deve ser aplicada nesses casos.

Importante destacar que, apesar de não estar disposta de forma expressa, na Lei de Refúgio, a apreciação, pelo Judiciário, da decisão do Conare que negar o reconhecimento do *status* de refugiado, essa hipótese se apresenta perfeitamente possível no sistema jurídico brasileiro, uma vez que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, conforme o disposto no art. 5º, inciso XXXV, da CR/88.

Todavia, conforme afirma Liliana Lyra Jubilut (2006, p. 36),

“[...] However, as refugees are foreigners and are not familiar with the Brazilian legal system, the assurance of being able to take their cases to the judiciary seems relevant and a major aspect of the right to an effective remedy for violations of human rights. Besides this, if, in practice, the process is limited to CONARE it is limited to the Executive Branch, which is the most political branch of the state, and the very apolitical nature of the granting of refuge could be in jeopardy. [...]”⁵

Outro grande desafio à concreção dos direitos humanos fundamentais é a ausência de regulamentação específica na Lei de Refúgio para tratar dos casos em ocorram grandes fluxos de refugiados. Carina de Oliveira Soares (2012, p. 111) afirma que

É importante destacar que o procedimento nacional de reconhecimento do status de refugiado foi desenvolvido apenas para analisar solicitações individuais de refúgio; tal procedimento tem sido satisfatório, uma vez que o número de solicitantes de refúgio no Brasil não é muito elevado. Todavia, seria importante que na Lei nacional houvesse a previsão de um procedimento específico a ser adotado para os casos de afluxo maciço de refugiados, a fim de evitar uma crise humanitária em tais situações.

[...]

5 [...] No entanto, como os refugiados são estrangeiros e não familiarizados com o sistema jurídico brasileiro, a garantia de poder levar os seus casos ao judiciário aparece de forma relevante e um importante aspecto do direito para um recurso efetivo contra violações de direitos humanos. Além disso, se na prática o processo é limitado ao CONARE, este é limitado ao âmbito do Executivo, o qual é o âmbito mais político do Estado, e a própria natureza apolítica da concessão de refúgio poderia estar em risco. [...] (Tradução nossa)

Como exemplo dessa necessidade, a autora cita o caso que envolveu solicitantes de refúgio oriundos do Líbano, no ano de 2006. Nessa ocasião, diante da ausência de um procedimento legal específico para os casos de solicitações de refúgio em massa, foi aplicado um procedimento denominado *fast track* (procedimento desenvolvido pelo Conare para uma abordagem de emergência, o qual consiste na análise da solicitação do refúgio em um prazo máximo de 72 horas). (SOARES, 2012)

Todavia, a solução encontrada apenas levou em consideração os interesses do governo brasileiro (de resolver essa problemática de uma forma rápida), fato que, na ocasião, ensejou a não observância dos padrões internacionais de proteção aos refugiados, sobretudo a Conclusão 30 do ExCom (XXXIV) de 1983, que reconhece as graves consequências de uma determinação errada com relação à concessão do refúgio e a consequente necessidade de que tal decisão seja acompanhada das adequadas garantias processuais.

Nesse sentido, conforme a supracitada conclusão, é recomendado que cada caso deva ser analisado individualmente, com a devida atenção a suas particularidades, realizado por uma autoridade competente e que seja garantida uma solução específica. Note-se que, por exemplo, o fato de ter analisado vários casos de um determinado país que não se enquadravam na condição para receber a proteção do refúgio, não pode ensejar o não reconhecimento, de plano, quanto a uma outra pessoa desse mesmo país, sob pena de inobservância das regras e princípios que regem as situações de refúgio no plano interno e no internacional.

Desse modo, percebe-se a necessidade de previsão na lei de refúgio nacional quanto a esses casos, visto que a ausência de regulamentação enseja risco evidente quanto à não observância dos princípios que regem a administração pública, dos direitos fundamentais e das normas internacionais que regem a questão relativa aos refugiados. Igualmente, o risco existe quanto à questão da segurança nacional, em razão da falta de tempo hábil para que seja realizada uma análise efetiva.

5 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E SEGURANÇA NACIONAL: OS PARÂMETROS ENCONTRADOS NA LEI DE REFÚGIO

Na Lei n. 9.474/97, a ideia de segurança nacional está contida no art. 36 (referente à expulsão do refugiado do território nacional) e no

art. 39, inciso III (referente às causas de perda da condição de refugiado). Muito embora seja uma noção que deve constar de um diploma que trate sobre questões de concessão de refúgio a estrangeiros, a Lei de Refúgio não contém quaisquer parâmetros estabelecidos ou indicação de legislação regulamentadora no que concerne à noção de segurança nacional.

Com relação à noção de segurança nacional, Luiz Paulo Teles Barreto (2010) associa-a com questões que envolvam, por exemplo, a prática de atos terroristas no território nacional ou a organização de grupos com o intuito de praticar atentados contra o país de origem, utilizando o Brasil como território para instalação de uma base de apoio a ataques de qualquer natureza ao país de origem.

Contudo, ainda vigoram no Brasil os parâmetros definidos pela Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983, a chamada Lei de Segurança Nacional, conforme se pode observar da decisão do Supremo Tribunal Federal - STF - colacionada abaixo, quando da aplicação da lei:

RECURSO ORDINÁRIO CRIMINAL. CRIME CONTRA A SEGURANÇA NACIONAL. ARMA DE FOGO DE USO EXCLUSIVO DAS FORÇAS ARMADAS. LEI 7.170/83. CRIME COMUM. I. - O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que, para configuração do crime político, previsto no parágrafo único do art. 12 da Lei 7.170/83, é necessário, além da motivação e os objetivos políticos do agente, que tenha havido lesão real ou potencial aos bens jurídicos indicados no art. 1º da citada Lei 7.170/83. Precedente: RCR 1.468-RJ, Maurício Corrêa para acórdão, Plenário, 23.3.2000. II. - No caso, os recorrentes foram presos portando, no interior do veículo que conduziam, armas de fogo de uso restrito, cuja importação é proibida. III. - Recurso provido, em parte, para, assentada a natureza comum do crime, anular a sentença proferida e determinar que outra seja proferida, observado o disposto na Lei 9.437/97, art. 10, § 2º. (STF - RC: 1470 PR, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 12/03/2002, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 19-04-2002 PP-00050 EMENT VOL-02065-02 PP-00301)

Cumpré ressaltar, entretanto, que, até o momento, o STF se pronunciou quanto à não recepção, pela CR/88, somente com relação ao art. 30 da Lei de Segurança Nacional, conforme decisão abaixo relativa ao conflito de competência:

[...] a matéria a ser resolvida neste conflito é saber a que instância compete julgar a acusação da prática do crime do artigo 12 da Lei nº 7.170/83.10. Muito bem.

Tenho que o parecer é de ser acolhido. É que o Plenário desta Suprema Corte, ao se debruçar sobre tema similar ao presente, afastou a competência da Justiça Militar para processar e julgar crimes políticos (anteriormente denominados “crimes contra a segurança nacional”). Reproduzo trecho da do Recurso Criminal 1.468, Redator para o acórdão o ministro Maurício Corrêa: “CRIME POLÍTICO. COMPETÊNCIA. INTRODUÇÃO, NO TERRITÓRIO NACIONAL, DE MUNIÇÃO PRIVATIVA DAS FORÇAS ARMADAS, PRATICADO POR MILITAR DA RESERVA (ARTIGO 12 DA LSN). INEXISTÊNCIA DE MOTIVAÇÃO POLÍTICA: CRIME COMUM. PRELIMINARES DE COMPETÊNCIA: 1ª) Os juízes federais são competentes para processar e julgar os crimes políticos e o Supremo Tribunal Federal para julgar os mesmos crimes em segundo grau de jurisdição (CF, artigos 109, IV, e 102, II, b), a despeito do que dispõem os artigos 23, IV, e 6º, III, c, do Regimento Interno, cujas disposições não mais estão previstas na Constituição. 2ª) Incompetência da Justiça Militar: a Carta de 1969 dava competência à Justiça Militar para julgar os crimes contra a segurança nacional (artigo 129 e seu § 1º); entretanto, a Constituição de 1988, substituindo tal denominação pela de crime político, retirou-lhe esta competência (artigo 124 e seu par. único), outorgando-a à Justiça Federal (artigo 109, IV). (...) 11. Nessa mesma linha de orientação, cito os seguintes precedentes: HCs 74.782 e 75.797, da relatoria do ministro Ilmar Galvão; CJ 6.707, da relatoria do ministro Moreira Alves; RE 160.841, da relatoria do ministro Celso de Mello; e CC 21.735, da relatoria do ministro José Dantas. [...] (STF - CC: 7183 DF, Relator: Min. CARLOS AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 11/02/2008, Data de Publicação: DJe-026 DIVULG 14/02/2008 PUBLIC 15/02/2008)

Assim, observa-se claramente que os parâmetros definidos pela Lei de Segurança Nacional ainda se encontram em vigor no ordenamento jurídico nacional, situação que enseja a observância desses parâmetros pela legislação de refúgio no que concerne às questões relativas à segurança nacional que são definidas nessa lei, uma vez que a legislação de refúgio é desprovida de parâmetros específicos.

Todavia, ressalta-se que a aplicação da Lei de Segurança Nacional aos casos que envolvem o reconhecimento do *status* de refugiado pode ensejar a contradição de princípios insertos nessa lei com aqueles que norteiam os direitos humanos, e, por consequência, o direito inerente aos refugiados, fundamentados no princípio maior da dignidade da pessoa humana.

No mesmo sentido, importante questionamento se faz quanto à aplicabilidade do conceito jurídico inserto no art. 7º, § 2º, da Lei n.

9.474/97, o qual prescreve que

Art. 7º - O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º - Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º - O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Nesse contexto, percebe-se que o dispositivo em análise carece de mecanismos, na própria Lei de Refúgio, que regulamentem sua aplicação. Ademais, da forma em que está descrita tal possibilidade nesse dispositivo, também se questiona a aplicabilidade da Lei de Segurança Nacional, visto que, em princípio, a expressão “segurança do Brasil” em nada difere da expressão “segurança nacional”, considerando-se a ausência de regulamentação específica quanto à utilização do referido termo.

Outro aspecto importante que merece ressalva é a aplicação efetiva do dispositivo supracitado pelo agente que primeiro receber o estrangeiro em solo nacional, que, em geral, trata-se de um agente da Polícia Federal. No caso, considerando a redação atribuída ao dispositivo legal, em análise perfunctória, este autoriza e fundamenta as recusas imediatas realizadas pelos agentes da Polícia Federal quando da solicitação de refúgio pelo estrangeiro, ou seja, quando não há o direcionamento da solicitação para o Conare.

Decerto, essa possibilidade vai de encontro ao que, em princípio, é estabelecido na legislação de refúgio no que concerne ao processo de solicitação. No entanto, essa possibilidade é concreta em virtude da ausência, na Lei de Refúgio, de mecanismos que regulamentem a aplicação desse dispositivo em especial, e de definições mais precisas quanto à aplicação desse conceito no processo definido pela legislação em análise para a solicitação de refúgio.

Do mesmo modo, cumpre salientar que o arcabouço jurídico brasileiro voltado para o combate ao terrorismo não é, em princípio, suficiente. No caso, apesar de a CR/88 tratar da temática em seu art. 5º, XLIII, o texto constitucional não confere conteúdo semântico preciso ao terrorismo

(SAMPAIO, 2003). Em nível infraconstitucional, a Lei de Segurança Nacional condena o terrorismo, mas não o define. Ademais, salienta-se a baixa prioridade do tema na agenda externa brasileira frente a outras questões.

Todavia, conforme afirma *Ciro Leal M. da Cunha* (2009, p. 114),

A lógica organizacional do novo terrorismo – estruturado em pequenas células, com vínculos associativos de difícil detecção, além de taticamente mais ousado e indiscriminado – aumenta a probabilidade de ações preparatórias ou de ataques no Brasil. Vale ressaltar que, no País, há grande presença de instalações e pessoas relacionadas a alvos tradicionais do terrorismo internacional (particularmente EUA e Israel). Consulados, embaixadas, organismos internacionais, empresas, templos etc. ligados a esses alvos constituem a causa maior de suscetibilidade do Brasil ao terrorismo internacional. Mesmo que o País não seja o alvo, seu território pode ser palco dos conflitos globais expressos no terrorismo. O fator surpresa é sempre vantagem tática do terrorista. Além disso, uma desvantagem de cooperar contra o terrorismo, como faz o Brasil, é estar sujeito a represálias dos grupos contrariados. Também conspira a favor de possíveis atentados ou sua preparação a natureza relativamente aberta do Estado brasileiro a conexões externas. Entre outros fatores, contribuem com isso a grande diversidade de laços transnacionais da população, a porosidade das fronteiras e sua limitada fiscalização, além da boa oferta de serviços (sobretudo transportes, comunicações e serviços financeiros) e das deficiências nos aparatos policiais e de inteligência.

[...] de maior risco para a segurança nacional, atualmente, são as possíveis conexões entre o crime organizado brasileiro e organizações guerrilheiras ou terroristas em países vizinhos, como as FARC, que se limitam ao território colombiano, mas participam do narcotráfico transnacional. Deve-se atentar, sobretudo, para que o terrorismo não seja reproduzido pela criminalidade brasileira como método de ação.

Neste ponto, especialmente, destaca-se a vigência recente da Lei n. 13.260, de 26 de março de 2016 - Lei antiterrorismo -, que passou a regulamentar o disposto no art. 5º, XLIII, da CR/88, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista. No entanto, a lei supracitada não estabelece conexão direta alguma com a legislação que trata da questão dos refugiados; tampouco possui mecanismos que norteiem as questões que envolvem segurança nacional quando das solicitações de reconhecimento do *status* de refugiado.

CONCLUSÃO

A Lei de Refúgio brasileira constitui um marco importante na proteção dos direitos dos refugiados e é internacionalmente reconhecida como modelo a ser seguido. No entanto, durante quase 20 anos de sua vigência, é possível identificar algumas dificuldades enfrentadas pelos refugiados no Brasil, em virtude da própria defasagem dos mecanismos de proteção existentes ou da ausência de regulamentação específica na legislação que: a) assegure a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais; b) assegure o estabelecimento de prazo razoável ao Conare para emissão de suas decisões; c) trate da questão dos “refugiados ambientais”; d) trate das questões que envolvam grande afluxo de refugiados. Nesse contexto, a moderna aplicação do princípio da dignidade humana na condução desse processo torna-se essencial na busca da concreção dos direitos fundamentais no caso dos refugiados.

Igualmente, a questão da segurança nacional definida na legislação necessita de uma melhor definição quando contraposta aos atuais acontecimentos que envolvem os refugiados no plano internacional, especialmente a escalada do terrorismo e os grandes desastres ambientais. Nesse sentido, percebe-se que a lei carece de mecanismos de controle mais efetivos quanto às questões que envolvem a segurança nacional.

Com o advento dos avanços ocorridos na ordem jurídica interna em relação à garantia de observância aos direitos fundamentais, fica evidente que a Lei de Refúgio brasileira necessita de revisão, com o intuito de harmonizar, de modo mais eficaz, os princípios da dignidade humana e da segurança nacional.

REFERÊNCIAS

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

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) *Refúgio no*

Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 152-206.

BOBBIO, Noberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal n. 9.474, de 22 de julho de 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre; Sergio Antonio Fabris, 1993.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996, p. 10- 59.

CARLET, Flávia; MILESI, Rosita. Refugiados e políticas públicas. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/ Espírito Santo: Nuarens - Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006, p. 123-150.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e

os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 anos depois. In: SILVA DA SILVA, Cesar Augusto (org). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: UFGD, 2012, p. 13-31.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2002, v. 1.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CL-A, 2011, p. 241-269.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro* - Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 216 p. Dissertação (Mestrado) — Instituto Rio Branco. 2005.

EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985.

JAYME, Erik. Identité culturelle et intégration : le droit international privé pos-moderne. In: *Receuil des Cours*: Den Haag, 1995.

JAYME, Erik. La globalization : chances et craintes de le personne humaine. In : *Recueil des Cours*. Den Haag, 2000.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *Journal of Refugee Studies*. Oxford, v. 19, n. 1, 2006, p. 22-44.

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

KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

MARQUES, Carla Cristina. Reassentamento solidário nas Américas. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/

Espírito Santo: Nuares - Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006, p. 35-41.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MYERS, Norman. *Environmental Refugees: an emergent security issue*. 13th OSCE Economic Forum, Prague, 23-27 May 2005. Disponível em: <<http://www.osce.org/eea/14851>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations High Commissioner for Refugees. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. 1951. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas*. Maceió: EDUFAL, 2010.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. *Boletim Meridiano* 47. Brasília, v. 13, n. 133, p. 3-9, 2012. Disponível em: <<http://sites.uepb.edu.br/nepda/publicacoes/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

PELLET, Alain. As novas tendências do Direito Internacional: aspectos “macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 3-25.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. 2. ed.

Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 27-64.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 721-754.

RESOLUÇÃO NORMATIVA N. 13 de 23 de março de 2007. Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do CONARE, ao CNIg, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução recomendada pelo CNIg n. 8 de 2006. In: *ACNUR; IMDH. Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010, p. 46.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e terror – Uma visão parcial do fenômeno terrorista, In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 151-170.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SERNACLENS, Pierre de. *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*. Paris: Armand Colin, 1998.

SOARES, Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió.

STEINER, Henry J; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. *International human rights in context: law, politics, morals*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

TIBURCIO, Carmen. A condição jurídica do estrangeiro na Constituição Brasileira de 1988. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Danie-

la; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 747-769.

VOEGELIN, Eric. *A nova ciência da política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 20.

Artigo recebido em: 20/10/2016.

Artigo aceito em: 03/05/2017.

Como citar este artigo (ABNT):

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; BARROS, Hugo Marinho Emídio de. Dignidade Humana, Segurança Nacional e os Refugiados Ambientais na Lei 9.474/1997. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 93-126, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/914>>. Acesso em: dia mês. ano.